

Вестник Московского университета

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

Основан в ноябре 1946 г.

Серия 25 **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА**

ТОМ 14 • № 1 • 2022 • ЯНВАРЬ–МАРТ

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1

<https://fmp.msu.ru/nauka/vestnik-moskovskogo-universiteta>

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) РФ
Свидетельство о регистрации: ПИ № ФС77-35059 от 23 января 2009 г.

Учредитель: Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Главный редактор

Кокочин А.А. — академик РАН, доктор исторических наук, профессор, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Заместитель главного редактора

Юдин Н.В. — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, заместитель директора Центра проблем безопасности и развития при факультете мировой политики МГУ по исследованиям и разработкам, Москва, Россия

Члены редколлегии

Бабьина Л.О. — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН, Москва, Россия

Барсенов А.С. — доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Бартнев В.И. — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития при факультете мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Белокрецицкий В.Я. — доктор исторических наук, профессор, руководитель Центра изучения стран Ближнего и Среднего Востока, заместитель председателя ученого совета Института востоковедения РАН, Москва, Россия

Глазунова Е.Н. — кандидат исторических наук, лектор, Университет Калифорнии, Ирвайн, США

Звягельская И.Д. — доктор исторических наук, профессор, заведующая сектором ближневосточных исследований ИМЭМО РАН, главный научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН, профессор кафедры востоковедения МГИМО МИД РФ, Москва, Россия

Кузнецов В.А. — кандидат исторических наук, руководитель Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН, Москва, Россия

Панов А.Н. — Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации, доктор политических наук, профессор, заведующий кафедрой дипломатии МГИМО МИД РФ, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН, Москва, Россия

Потёмкина О.Ю. — доктор политических наук, заведующая отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, Москва, Россия

Прохоренко И.Л. — доктор политических наук, заведующая сектором международных организаций и глобального политического регулирования ИМЭМО РАН, Москва, Россия

Рыхтик М.И. — доктор политических наук, директор Института международных отношений и мировой истории ННГУ имени Н.И. Лобачевского, профессор РАН, Нижний Новгород, Россия

Серунин А.А. — доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений СПбГУ, Санкт-Петербург, Россия; профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД РФ, Москва, Россия

Сидоров А.А. — кандидат исторических наук, декан факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, заведующий кафедрой международных организаций и мировых политических процессов ФМП МГУ, доцент кафедры новой и новейшей истории исторического факультета МГУ, Москва, Россия

Степанова Е.А. — доктор политических наук, руководитель Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО РАН, профессор РАН, Москва, Россия

Фененко А.В. — доктор политических наук, доцент кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Хахалкина Е.В. — доктор исторических наук, доцент, профессор кафедры новой и новейшей истории и международных отношений факультета исторических и политических наук Томского государственного университета, Томск, Россия

Яковлев А.И. — доктор исторических наук, профессор кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия

Редактор

Малеганная Е.А.

Moscow University Bulletin of World Politics

Vol. 14 • No. 1 • WINTER • 2022

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1

<https://fmp.msu.ru/nauka/vestnik-moskovskogo-universiteta>

Founded in 2009

Founder: LOMONOSOV MOSCOW STATE UNIVERSITY

Editor-in-Chief

Andrei A. Kokoshin — Member of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Sciences (History), Professor, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Deputy Editor-in-Chief

Nikolay V. Yudin — PhD (History), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes, Deputy Director of the Center for Security and Development Studies at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Editorial Board

Lyudmila O. Babymina — PhD (Political Science), Leading Research Fellow, Head of the Center for Political Integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Aleksandr S. Barsenkov — Doctor of Sciences (History), Senior Research Fellow at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Vladimir I. Bartenev — PhD (History), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes; Director of the Center for Security and Development Studies at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Vyacheslav Y. Belokrenitsky — Doctor of Sciences (History), Professor, Head of the Center for Middle East Studies, Deputy Head of the Academic Council, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Elena N. Glazunova — PhD (History), Lecturer at the University of California, Irvine, United States

Irina D. Zvyagelskaya — Doctor of Sciences (History), Professor, Head of the Middle East Research Center, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences; Chief Research Fellow at the Center for Arab and Islamic Studies, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Vasilii A. Kuznetsov — PhD (History), Head of the Center for Arab and Islamic Studies, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Aleksandr N. Panov — Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Russian Federation, Doctor of Sciences (Political Science), Professor, Head of the School of Diplomacy, MGIMO University; Leading Research Fellow, Institute for US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Olga Yu. Potemkina — Doctor of Sciences (Political Science), Head of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Irina L. Prokhorenko — Doctor of Sciences (Political Science), Head of the Sector of International Organizations and Global Political Governance, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Mikhail I. Rykhtik — Doctor of Sciences (Political Science), Director of the Institute of International Studies and World History, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Professor of the Russian Academy of Sciences, Nizhny Novgorod, Russia

Aleksandr A. Sergunin — Doctor of Sciences (Political Science), Professor at the Chair of International Relations Theory and History, School of International Relations, St. Petersburg State University; Professor at the Chair of World Politics, School of Governance and Politics, MGIMO University, Moscow, Russia

Andrei A. Sidorov — PhD (History), Dean of the School of World Politics, Associate Professor at the Chair of Modern and Contemporary History, School of History, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Ekaterina A. Stepanova — Doctor of Sciences (Political Science), Head of the Group on Peace and Conflict Studies at the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, Professor of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

Aleksei V. Fenenko — Doctor of Sciences (Political Science), Associate Professor at the Chair of International Security, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Elena V. Khakhalkina — Doctor of Sciences (History), Associate Professor at the Chair of Modern and Contemporary History and International Relations, School of History and Political Studies, National Research Tomsk State University, Tomsk, Russia

Aleksandr I. Yakovlev — Doctor of Sciences (History), Professor at the Chair of Regional Issues of World Politics, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia

Editor

Ekaterina A. Malevannaya

«ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. СЕРИЯ XXV. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА»

ISSN 2076-7404

Периодичность — четыре выпуска в год

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий ВАК Министерства образования и науки РФ (по научным специальностям: 5.6.7 — История международных отношений и внешней политики (исторические науки); 5.5.2. Политические институты, процессы, технологии (политические науки); 5.5.4. Международные отношения (политические науки)) и Российский индекс научного цитирования (РИНЦ).

Цель и тематика

XXV серия «Вестника Московского университета» была учреждена на базе факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова в 2009 г. для содействия профессиональному обмену идеями между специалистами из МГУ и других отечественных и зарубежных центров международно-политической науки. В последующие 10 лет благодаря непрерывному интенсивному научному диалогу с авторами и рецензентами удалось не только сформировать узнаваемый стиль серии, но и конкретизировать миссию и нишу журнала в системе периодических изданий по проблемам международных отношений. Журнал «Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика» преследует двоякую цель. С одной стороны, он призван стать интеллектуальной площадкой для последовательного, системного представления взглядов российских ученых-международников по широкому кругу проблем современной мировой политики и истории международных отношений. В связи с этим редакция особенно заинтересована в комплексном освещении результатов научной работы ведущих российских исследовательских центров, школ и лабораторий, для чего предусмотрены как специальная рубрика «Тема в фокусе», так и возможность подготовки отдельных тематических выпусков журнала. С другой стороны, журнал приглашает к публикации зарубежных экспертов, специализирующихся на изучении истории и современной роли России в системе международных отношений.

Целевой аудиторией журнала являются ученые-международники, политологи и преподаватели высших учебных заведений, а также студенты и аспиранты профильных вузов.

В журнале публикуются оригинальные научные статьи, экспертные комментарии непосредственных участников мирополитического процесса и рецензии на новейшие исследования в области международных отношений и мировой политики. Тематика журнала представлена следующими ключевыми направлениями: теория международных отношений; международная безопасность; политэкономия международных отношений; мировые интеграционные процессы; проблемы комплексного регионоведения; история международных отношений; внешняя политика России и стран СНГ; содействие международному развитию.

Адрес редакции

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, 1-й учеб. корпус гуманитарных факультетов,
факультет мировой политики, к. 601.

Тел. 8 (495) 939-52-71. E-mail: vestnik.fmp@fmp.msu.ru

Подписано в печать 10.05.2022. Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Усл. печ. л. ...

Уч.-изд. л. ... Тираж ... экз. Цена свободная. Изд. № 11816. Заказ № .

Издательство Московского университета

119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 15 (ул. Академика Хохлова, 11)

Тел.: 8 (495) 939-32-91. E-mail: secretary@msupress.com

Отдел реализации: тел.: 8 (495) 939-33-23, e-mail: zakaz@msupress.com

Сайт Издательства МГУ: <http://msupress.com>

Отпечатано в соответствии с предоставленными материалами в ООО «Амирит».

410004, г. Саратов, ул. Чернышевского, 88. Тел.: 8-800-700-86-33 | (845-2) 24-86-33.

E-mail: zakaz@amirit.ru Сайт: amirit.ru

MOSCOW UNIVERSITY BULLETIN OF WORLD POLITICS

ISSN 2076-7404

QUARTERLY

A peer-reviewed scholarly journal on international relations and world politics

Aims and Scope

Moscow University Bulletin of World Politics was established at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, in 2009. It was aimed at promoting professional and open exchange of views among international relations experts from Lomonosov Moscow State University and other leading Russian centers for IR studies. Through the constant and intensive dialogue with our authors and reviewers during the following 10 years the editorial board has managed not only to develop a unique and recognizable journal identity but also to specify its aims and niche within the system of peer-reviewed journals on international relations. Moscow University Bulletin of World Politics pursues a two-folded aim. On the one hand it aims to promote in a systematic and comprehensive manner the views of the Russian IR experts on both the history of international relations and current issues of world politics. To this end the editorial board is primarily focused on highlighting the research findings of the leading Russian think-tanks, research centers and laboratories under the rubric 'Focal Point' or within special thematic issues of the Journal. On the other hand, the Journal welcomes the submissions from foreign scholars specializing in the study of history and contemporary role of Russia in the system of international relations.

The target audience of the Journal includes international researchers, political scientists, teachers, post-graduate students and students of higher education institutions.

The Journal publishes original researches, but also expert commentaries from Russian foreign policy-makers, educational materials as well as review essays and reviews of the latest works in international relations. The Journal covers the following thematic areas: theory of international relations, international security, international political economy, international integration, regional issues of world politics, history of international relations, foreign policy of the Russian Federation and the Post-Soviet states, international development cooperation, and public diplomacy.

Address of the Editorial Board

1/51 Leninskie gory, Moscow, Russia, 119991, School of World Politics

Phone: +7 495 939 52 71

E-mail: vestnik.fmp@fmp.msu.ru

Printing run ... copies. Open price

Publisher

Moscow University Press

119991 Russia, Moscow, Akademika Khokhlova street, 11

E-mail: secretary@msupress.com

Web: <https://msupress.com/>

Printed at

OOO 'Amirit'

88, Chernyshevskogo st., Saratov, Russia, 410004

СО Д Е Р Ж А Н И Е

Мировой порядок в XXI веке

- Б о г д а н о в А.Н. Факторы легитимности американской гегемонии: меняющаяся роль коалиций и партнерств 7

Международная безопасность

- К р и в о л а п о в О.О. Дискуссии о роли систем ПРО театра военных действий в региональном сдерживании Северной Кореи и Ирана 33

Иностранная помощь

- Б а р т е н е в В.И. Президентские инициативы как инструмент управления политикой США по оказанию международной помощи в XXI веке: от Джорджа Буша-младшего до Джозефа Байдена 64

Региональные проблемы мировой политики

- П а р х о м е н к о В.К. Соперничество США и КНР в Африке: вызовы и перспективы 114
- К о л о м и н В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления 151

Научные обзоры и рецензии

- Р о д и н Д.В. От изоляционизма к интервенционизму. *Рецензия на книгу О.В. Петросянца «Американо-германские отношения в 1938–1941 гг.: политика, дипломатия, приоритеты сторон»* .. 175

Научная жизнь

- А л е ш и н К.А., С у г а к о в Г.К. Новые контуры партнерства России и Африки: экономическое, политическое, культурно-гуманитарное и молодежное измерения 192

CONTENTS

World Order in the XXI Century

- Bogdanov A.N. Legitimizing Factors of the American Hegemony:
The Changing Role of Coalitions and Partnerships 7

International Security

- Krivolapov O.O. Debates on the Role of the U.S. Theater Missile
Defense in the Regional Deterrence of North Korea and Iran 33

Foreign Assistance

- Bartenev V.I. Presidential Initiatives as a Tool to Manage U.S. Foreign
Assistance Policies in the XXI Century: From George W. Bush Jr. to
Joseph R. Biden 64

Regional Issues of World Politics

- Parkhomenko V.K. The U.S.-China Rivalry in Africa: Challenges
and Prospects 114

- Kolomin V.O. Common Fisheries Policy of the EU through the Lens
of Multi-Level Governance Framework 151

Review Essays and Book Reviews

- Rodin D.V. From Isolationism to Interventionism. *Book Review of 'The
U.S.-German Relations, 1938–1941: Politics, Diplomacy, Priorities'*
by O.V. Petrosyants 175

Academic Events

- Aleshin K.A., Sugakov G.K. The New Contours of the Russia-
Africa Partnership: The Economic, Political, Cultural-Humanitarian
and Youth Dimensions 192

МИРОВОЙ ПОРЯДОК В XXI ВЕКЕ

WORLD ORDER IN THE XXI CENTURY

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-7-32

Научная статья / Research paper

А.Н. Богданов*

ФАКТОРЫ ЛЕГИТИМНОСТИ АМЕРИКАНСКОЙ ГЕГЕМОНИИ: МЕНЯЮЩАЯСЯ РОЛЬ КОАЛИЦИЙ И ПАРТНЕРСТВ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

*«Санкт-Петербургский государственный университет»
199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7-9*

С момента завершения холодной войны США стремятся сохранить и упрочить свое привилегированное положение лидера международного сообщества, способного мобилизовать и координировать действия государств, объединенных коллективными устремлениями и общими ценностями. На протяжении десятилетий для достижения этой цели Вашингтон использовал военные союзы и межправительственные организации, выступавшие в качестве посредников в отношениях США с менее могущественными государствами и обеспечивавшие тем самым легитимность американского влияния. Однако в последние годы обозначилась тенденция к переориентации Соединенных Штатов на более гибкие и менее институционализированные форматы взаимодействия, что может свидетельствовать о трансформации властных отношений, поддерживающих «либеральный международный порядок». В частности, хотя традиционные союзы в целом продолжают служить в качестве фундамента американской гегемонии, многие функции всё чаще осуществляются вне института альянсов, в то время как возрастающее значение приобретают менее формализованные структуры. В этих условиях возникает необходимость по-новому взглянуть на проблему взаимосвязи между соображениями легитимности и эволюцией институциональных механизмов, призванных обеспечить сохранение выгодного для США международного порядка. В статье рассмотрены подходы представителей российского и за-

* *Богданов Алексей Николаевич* — кандидат политических наук, доцент кафедры американских исследований Санкт-Петербургского государственного университета (e-mail: enlil82@mail.ru).

рубежного академического сообщества к восприятию и оценке политики США по легитимации своего международного положения после окончания холодной войны. Автор отмечает, что в рамках существующих подходов уделяется недостаточно внимания динамике властных отношений между США и их партнерами и союзниками. Для того чтобы восполнить этот пробел, в данной статье используются теоретико-методологические принципы английской школы, представители которой рассматривают проблему легитимности в контексте «международного общества» — группы государств, внутри которой процессы ролевой дифференциации и социальной стратификации неразрывно связаны с процессами формирования, воспроизводства и трансформации властных отношений. Опираясь на эти представления, автор исследует специфику американских партнерств и временных коалиций как механизмов легитимации гегемонии США. Автор заключает, что использование данных механизмов позволяет Вашингтону в случае необходимости эффективно мобилизовывать коллективные усилия, управлять распределением ролей между своими союзниками и партнерами, закрепляя и легитимируя асимметрии во властных отношениях, однако в условиях обострения международного соперничества этот подход также порождает дополнительные риски и вызовы.

Ключевые слова: США, гегемония, партнерства, коалиции, лидерство, альянс, легитимность, основной союзник вне НАТО, английская школа

Для цитирования: Богданов А.Н. Факторы легитимности американской гегемонии: меняющаяся роль коалиций и партнерств // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 7–32. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-7-32.

Alexey N. Bogdanov

**LEGITIMIZING FACTORS OF THE AMERICAN HEGEMONY:
THE CHANGING ROLE OF COALITIONS
AND PARTNERSHIPS**

*Saint Petersburg State University
7-9 Universitetskaya emb., Saint Petersburg, Russia, 199034*

Since the end of the Cold War the United States sought to enhance its privileged position as a ‘leader’ of the international community, capable of mobilizing and coordinating other states to achieve collective goals and ensure shared values. For this purpose, the U.S. relied on traditional alliances and intergov-

ernmental organizations as mediators in relations between Washington and the less powerful countries in order to ensure the legitimacy of the American engagement. However, one can witness the United States' reorientation towards more flexible and less institutionalized formats of interaction in recent years. It may be considered as the transformation of power relations underlying 'liberal international order'. Although the established U.S.-led alliances still serve as the pillars of the 'American hegemony', many functions are increasingly carried out beyond the frameworks of the alliances, and the less institutionalized structures are becoming increasingly important. Thus, it is necessary to explore the links between legitimacy concerns and evolution of institutional tools, whereby the international order congenial with the U.S.' interests can be maintained. The paper examines the views of both Russian and Western expert communities on the role of U.S. coalitions and partnerships in ensuring legitimacy of the post-Cold War 'American hegemony'. The author notes that the existing approaches pay insufficient attention to the dynamics of power relations between the United States and its partners and allies. To fill this gap, the author engages theoretical assumptions of the English school, which consider the issue of 'legitimacy' within the framework of the concept of 'international society' — the group of states within which the division of roles and social stratification are intertwined with the processes of reproduction and transformation of power relations. On this basis the author explores the specifics of the United States' partnerships and ad hoc coalitions as the tools of legitimizing the 'American hegemony' after the end of the Cold War. The author concludes that the use of these mechanisms allows the United States to effectively mobilize collective efforts and manage the distribution of roles between its allies and partners. However, it generates additional risks and challenges in times of tensions.

Keywords: United States, hegemony, partnerships, coalitions, leadership, alliance, legitimacy, major non-NATO ally, English school

About the author: *Alexey N. Bogdanov* — PhD (Political Science), Associate Professor at the American Studies Department, Saint Petersburg State University (e-mail: enlil82@mail.ru).

For citation: Bogdanov A.N. 2022. Legitimizing factors of the American hegemony: The changing role of coalitions and partnerships. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 7–32. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-7-32. (In Russ.)

Начиная с середины XX в. различные форматы взаимодействия опосредуют отношения США с менее могущественными государствами и обеспечивают привилегированное положение Вашингтона

в международной системе. В годы противостояния с Советским Союзом этот особый статус позволял Соединенным Штатам противодействовать экспансии коммунизма, а также поддерживать относительное единство и сплоченность капиталистического лагеря. Оказавшись в положении единственной сверхдержавы, США стали претендовать на роль глобального лидера, обеспечивающего мобилизацию коллективных усилий сообщества государств для борьбы с общими угрозами и защиты разделяемых ценностей. В то же время наметилась тенденция к переориентации США на более гибкие форматы взаимодействия с второстепенными государствами, направленные скорее на своевременное реагирование на возникающие вызовы, чем на длительное противодействие какой-либо определенной угрозе. В последние годы этот тренд проявляется в стремлении Вашингтона реорганизовать свои международные обязательства так, чтобы, с одной стороны, сократить бремя издержек глобального лидерства, а с другой — наделить ряд второстепенных держав более значимыми ролями и тем самым обеспечить поддержку ими международного порядка, в котором Соединенные Штаты занимают особое положение.

В то же время, однако, становится всё более очевидно, что те способы, с помощью которых США стремятся выполнять лидерские функции, не получают столь широкого одобрения, как это предполагалось американским руководством в период администраций У. Клинтона (1992–2000). В частности, усиление таких соперников Вашингтона, как Китай и Россия, оспаривающих правомочность многих действий Соединенных Штатов и выступающих против экспансии «либерального мирового порядка», недвусмысленно показывает, что легитимность американского лидерства во всевозрастающей степени подвергается сомнению. Кроме того, углубляющийся раскол Евроатлантического сообщества и обозначившаяся после победы Д. Трампа на президентских выборах фрагментация интернационалистской коалиции внутри Соединенных Штатов могут свидетельствовать о том, что «по мере того как интересы США меняются, их международная легитимность и авторитет грозят испариться, подорвав тем самым международный порядок, существующий со времен Второй мировой войны» [Lake, 2018: 6]. Таким образом, проблема легитимности приобретает особое значение с точки зрения выбора Вашингтоном способов проецирования своей

мощи и, как следствие, перспектив сохранения международного порядка, сложившегося после завершения холодной войны.

Принимая во внимание отмечаемые некоторыми исследователями тенденции к снижению роли традиционных «асимметричных союзов» во внешнеполитической стратегии США [Истомин, Байков, 2020: 9] и усилению влияния менее формализованных механизмов координации коллективных действий [Богданов, 2019], автор данной статьи фокусируется на американских коалициях и партнерствах как специфических мобилизационных форматах, обеспечивающих легитимацию американской гегемонии и сохранение глобального лидерства Вашингтона.

Проблема легитимности власти США после холодной войны в оценках академического сообщества

Несмотря на то что сложившаяся после завершения холодной войны международная система обеспечивает Соединенным Штатам беспрецедентные возможности проецирования своей мощи в глобальном масштабе, превосходство Вашингтона в материальных ресурсах само по себе не является достаточным условием сохранения политического влияния в современном мире. В этой связи, как указывают некоторые исследователи, США в целом соглашаются с необходимостью принять определенные ограничения, чтобы сделать свое преобладание менее угрожающим и, как следствие, более приемлемым для остальных государств, от которых в конечном счете зависит признание легитимности эксклюзивного положения Соединенных Штатов [Reus-Smith, 2003: 423]. В частности, Вашингтон использует такие стратегии, как дипломатия, консультации с союзниками и предоставление «общественных благ» (в виде гарантий безопасности и доступа к своему внутреннему рынку), а также демонстрирует приверженность ключевым нормам международного порядка, чтобы убедить международное сообщество в том, что он действует во имя всеобщих интересов [Brooks, Wohlforth, 2005: 518].

В самом деле, после окончания холодной войны США не только стремились извлечь выгоды из своего доминирующего положения и структурировать межгосударственные взаимодействия в соответствии с собственными интересами, но и последовательно пытались транслировать свое влияние путем установления системных правил, создания и развития международных институтов, а также защиты мировой капиталистической экономики и распространения ли-

беральной идеологии [Мабее, 2013: 79]. В частности, Соединенные Штаты активно использовали такие институциональные средства, как расширение НАТО, создание двух- и многосторонних соглашений в сфере ядерного нераспространения, оказание поддержки глобальным финансовой и торговой системам с помощью Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка, а также норм и механизмов Всемирной торговой организации (ВТО). Таким образом, можно согласиться с тем, что после окончания холодной войны внешнеполитическую стратегию США следует рассматривать не столько как совокупность действий единственной сверхдержавы, сколько как политику глобального влияния на мировое развитие, предполагающую создание эффективных механизмов легитимации попыток Вашингтона построить мировой порядок нового типа [От миропорядка империй к имперскому миропорядку, 2005: 159]. При этом способность формировать международный порядок путем распространения или навязывания американского видения перспектив международного развития в сочетании с противодействием попыткам других государств делать то же самое [Темников, 2003: 82] зачастую оказывается не менее важным фактором, чем обладание атрибутами лидера (военная мощь, технический и научный потенциал, организационные и творческие ресурсы) [Богатуров, 2006: 13–14].

По мнению профессора МГИМО Т.А. Шаклеиной, международное лидерство США после окончания холодной войны отличается многомерностью и может принимать такие формы, как «явная гегемония», основанная на принудительном доминировании над остальным миром, «либерально-реалистская гегемония», опирающаяся на стратегию вовлечения и мультилатерализм, и «консервативно-либеральная гегемония», сочетающая принципы двух предшествующих видов [Шаклеина, 1999: 35]. Важно отметить, что обозначенные формы американского доминирования не только отражают предпочтения Вашингтона в отношении тех или иных военно-силовых или институционально-дипломатических методов достижения целей, но также опираются на набор ролей, которые легитимируют международную вовлеченность США (например, роли «главного миротворца» и «устроителя судеб» несостоявшихся государств) [Шаклеина, 2004: 36] и способствуют формированию выгодного для Вашингтона, его союзников и партнеров международного порядка [Шаклеина, Шаклеин, 2016: 61].

В целом исследователи соглашаются с тем, что сочетание ресурсов и социальных способностей имеет критическое значение с точки зрения успешного исполнения лидерских функций и легитимации преобладания одного государства над другими. При этом, как указывал профессор В. Кременюк, после окончания холодной войны США демонстрировали склонность легитимировать свою власть посредством роли «заботливого отца», предоставляющего поддержку и патронаж нуждающимся в протекции и материальной помощи странам. Действуя так, Вашингтон стремился не просто удержать контроль над меняющейся международной системой, но и противостоять общим вызовам, связанным с обострением региональных конфликтов, распространением оружия массового уничтожения, усилением влияния транснациональных акторов и т.д. [Кременюк, 2004: 9–10]. В то же время США не отказывались от принятой еще в годы холодной войны роли «сурового шерифа», считая себя обязанными не только защищать более слабые государства от агрессии и иных незаконных действий, но также «находить и наказывать зло повсюду», чтобы сдерживать противников и вдохновить союзников, друзей и партнеров [Кременюк, 2004: 11–12]. При этом, однако, как утверждает профессор РГУ В. Журавлёва, США исполняли функции лидера не только в «конструктивном» русле, предпочитая содействовать постепенной трансформации международной системы с учетом меняющейся обстановки, но и «революционным» путем, предполагающим силовое преобразование сформировавшихся норм и структур [Журавлёва, 2014: 21]. Разделяющие схожую точку зрения исследователи отмечают, что в тех случаях, когда «конструктивное» лидерство оказывалось неэффективным, Вашингтон демонстрировал решимость проецировать свою мощь посредством исполнения «имперской» роли, апеллирующей к особой миссии США и ориентированной на установление долгосрочных отношений зависимости между ними и более слабыми государствами, а также на силовую демократизацию мировой периферии [Шаклеина, 2015; Гаджиев, 2007; Баталов, 2005; Терентьев, 2004].

Эти рассуждения перекликаются со взглядами сторонников «ролевой теории», которая зародилась в 1970-е годы в рамках исследовательской традиции внешнеполитического анализа и опирается на представление о том, что правительства и отдельные должностные лица формулируют «национальные ролевые концепции», обусловленные восприятием положения конкретного государства внутри

международного сообщества и во многом определяющие содержание внешнеполитического курса страны [Holsti, 1970: 238]. В рамках этого подхода «роль» соотносится с ожидаемым и подобающим поведением государства и видоизменяется под влиянием таких переменных, как взгляды и предпочтения политической элиты, а также действия правительства, направленные на исполнение этой роли. При этом, как отмечают некоторые исследователи, в современном мире различным странам доступны такие роли, как «развивающееся государство», имитирующее поведение и внутреннее устройство ведущих держав, «малое государство», демонстрирующее стремление переосмыслить свою роль, «ведущее государство», склонное принимать на себя ответственность за социализацию «появляющихся» и «малых» государств, а также «великая держава», которая обладает наибольшим выбором доступных международных ролей, соответствующих ее достижениям и потенциалу [Thies, 2013: 44–45]. Кроме того, некоторые государства в своем стремлении добиться положения великой державы примеряют роль «восходящих держав», что неминуемо вовлекает их в борьбу за статус с «ведущими державами». Так, «восходящая держава» стремится продемонстрировать способность исполнять большее количество ролей, чем то, которое ей предписывается, и тем самым доказать, что ее возросшие материальные ресурсы позволяют ей добиться более высокого положения, несмотря на «высокую степень социализирующего давления» [Thies, Nieman, 2017: 31]. Действуя в таком ключе, «восходящая держава» неминуемо сталкивается не только с «великими державами», которые зачастую соперничают между собой, но также с «гегемонами», доминирующими в международной системе благодаря своим колоссальным ресурсам, а также посредством политики социализации, обеспечивающей международное принятие создаваемого ими нормативного порядка [Thies, Nieman, 2017: 31].

В целом в рамках существующих подходов к исследованию механизмов проецирования и легитимации американской мощи после холодной войны в центре внимания оказывается эволюция ролевых идентичностей и концепций США, при этом несколько в стороне остается динамика властных отношений, обусловленная распределением и перераспределением ролей между государствами и связанная с меняющимися представлениями о международной легитимности. Автор данной статьи стремится восполнить этот пробел путем изучения тех аспектов функционирования коалиций

и партнерств Вашингтона, которые позволяют рассматривать их в качестве механизмов легитимации американской гегемонии.

Используемый в данной статье подход опирается на теоретическую традицию английской школы, сторонники которой исследуют проблему легитимности в контексте «международного общества» — группы государств, объединенных общими целями, ценностями и участвующих в создании и работе общих институтов, таких как международное право, дипломатия и межправительственные организации [Bull, 1995: 13]. Согласно этой логике наличие общих целей и ценностей не просто облегчает сотрудничество и координацию совместных действий государств, но также определяет базовые критерии членства и границы допустимого поведения в рамках международного общества. Это в свою очередь способствует закреплению *принципов* и *практик* международной легитимности, которые отражают (соответственно) исходные представления о том, кто является полноправным участником международных отношений (например, нации-государства, империи, монархии, либеральные демократии, и т.д.), и общее стремление к консенсусу [Clark, 2005: 2], выражающемуся в склонности следовать общепринятым правилам и нормам.

Не менее важно, однако, что порядок внутри международного общества поддерживается посредством системы социальной стратификации, которая дифференцирует его членов в соответствии с выполняемыми ими функциями или ролями. В частности, центральное значение приобретает роль «великой державы», предполагающая постоянное участие в управлении международными делами и сохранение международного порядка путем поддержания системного баланса сил, а также предотвращения кризисов и войн [Bull, 1995: 207]. Для достижения этих целей «великие державы» используют свою превосходящую мощь в рамках своих сфер влияния и систем союзов, а также прибегают к таким практикам легитимности, как дипломатия, участие в конференциях и совместные интервенции [Hurrel, 2005: 54]. При этом особое значение приобретает тот факт, что «великая держава» должна признаваться другими членами международного общества в качестве влиятельного актора и исполнять социально сконструированную роль, предполагающую осуществление особых прав и обязанностей. В свою очередь это предполагает, что «великая держава» принимается в расчет другими государствами как обладающая «очевидным экономическим, военным и политическим потенциалом для борьбы за сверхдер-

жавный статус в кратко- или среднесрочной перспективе» [Buzan, 2004: 69–70].

Схожим образом роль «гегемона» предполагает исполнение таких функций, как поддержание системных правил, противодействие ревизионистским вызовам международной системе, а также обеспечение приемлемого уровня международной безопасности. При этом второстепенные государства рассматривают гегемонистскую державу в качестве источника «общественных благ» и признают ее особые права и обязанности внутри международного общества. В этой связи, как отмечает профессор Университета Аберистуита Й. Кларк, ключевое значение приобретает тот факт, что гегемония должна рассматриваться не просто с точки зрения степени материального могущества лидирующей державы, но также в контексте специфической динамики легитимности, присущей отношениям между гегемоном и его последователями [Clark, 2011: 51]. При этом роли «гегемона» и «последователей» опосредуют отношения между державой-лидером и второстепенными государствами, а также служат в качестве фундамента систем функциональной дифференциации и социальной стратификации, благодаря которым формируются поддерживающие международный порядок политические иерархии. Как следствие способы распределения ролей между членами международного общества приобретают ключевое значение с точки зрения формирования и легитимации властных отношений, особенно в тех случаях, когда в системе присутствует доминирующая держава, стремящаяся закрепить свой привилегированный статус.

Исходя из положений описанного подхода, можно предположить, что создаваемые США после завершения холодной войны партнерства и коалиции представляют собой механизмы мобилизации коллективных действий, опирающиеся на распределение ролей между участниками. Это не только повышает эффективность усилий последних, но также наделяет их легитимным статусом и оправдывает властную асимметрию между «гегемоном» и «последователями». При этом коалиции и партнерства используются доминирующей державой для достижения как собственных, так и коллективных целей (обеспечение международной безопасности, ограничение насилия и стабилизация ключевых регионов посредством недопущения соперничества ведущих держав и т.д.), что в конечном счете должно способствовать укреплению легитимности гегемонистского статуса США. Этот статус в свою очередь предпо-

лагает исполнение Вашингтоном роли «лидера», предоставляющего необходимые ресурсы и формулирующего правила, в соответствии с которыми члены коалиций и партнерств координируют свои действия. Не менее важно, что устанавливаемые «лидером» правила также нацелены на поддержание ролевой дифференциации между участниками, в результате чего формируются устойчивые политические иерархии, культивирующие представления о легитимности как предпринимаемых действий, так и неравного распределения ресурсов и полномочий между гегемоном и второстепенными государствами. Сохранение этих неформальных иерархий имеет большое значение с точки зрения легитимации власти Вашингтона, стремящегося обеспечить эксклюзивность своего положения внутри международного общества путем исполнения привилегированной роли «лидера» и тем самым консолидировать выгодный международный порядок.

Коалиции США как механизмы легитимации американской гегемонии

Закат эпохи холодной войны и последовавший распад СССР привели к тому, что применявшиеся в годы противостояния с Советским Союзом механизмы легитимации американской мощи, акцентировавшие роль США как лидера в борьбе «свободного мира» против коммунистической экспансии, утратили релевантность в новых геополитических реалиях. В частности, Вашингтон столкнулся с необходимостью оправдания своего особого положения в рамках международного общества, что предполагало переосмысление сущности и способов исполнения его лидерской роли в условиях отсутствия глобальных геополитических вызовов и, как следствие, снижения значимости традиционных механизмов сдерживания. Вместо этого США обозначили свое стремление выступать в качестве лидера различных временных коалиций, создаваемых для достижения определенных целей (установление мира, предотвращение региональных кризисов, свержение враждебных режимов и т.д.), что позволяло формировать приоритеты второстепенных государств в сфере национальной безопасности согласно американским стратегическим целям, а также оправдывать применение военной силы. В то же время, как отмечает профессор Гарвардского университета С. Уолт, хотя такие коалиционные операции, как «Буря в пустыне» (1990–1991) и интервенция НАТО на Балканах в 1990-е годы, были

нацелены преимущественно на поддержание выгодных для США региональных балансов сил, временные коалиции 2000-х и 2010-х годов («коалиция желающих» после терактов 9/11, военные операции в Ливии и Сирии) имели значение не столько с точки зрения использования общего военного потенциала, сколько в силу производимой ими легитимности гегемонистских интервенций [Walt, 2009: 117]. Кроме того, на протяжении последних десятилетий военная инфраструктура и оборудование традиционных альянсов (прежде всего НАТО) всё чаще используются Вашингтоном в качестве фундамента для временных коалиций, включающих как членов союза, так и не участвующие в нем государства. Так было, например, в случае с военными операциями в Афганистане (2003–2004) и Ливии (2011), в ходе которых Североатлантический альянс предоставлял только командную структуру, в то время как военные контингенты обеспечивались более широким кругом стран. К тому же опыт операции «Несокрушимая свобода» в Афганистане, военная интервенция США в Ирак (2003) и коллективные военные действия против «Исламского государства»¹ в 2014–2019 гг. показали, что организованные Соединенными Штатами коалиции тяготеют к тому, чтобы опираться непосредственно на военный персонал региональных командных структур США и тем самым обеспечивать более широкое участие членов многосторонних союзов [Истомин, Байков, 2020: 18].

Не менее важно, однако, что создаваемые Вашингтоном коалиции предполагают наделение участников специализированными ролями, как, например, в случае с операцией «Буря в пустыне» (1991), в ходе которой коалиционные действия во многом определялись функциональной дифференциацией вовлеченных государств. Так, вклад Великобритании и Франции в общие усилия заключался в предоставлении войск уровня НАТО, замещавших американские вооруженные силы, в то время как Сирия фактически исполняла роль «пожарного сигнализатора» (*fire-alarm state*), выход которого из коалиции мог означать, что США нарушили изначальные соглашения и тем самым поставили под угрозу международный консенсус относительно политических целей и средств [Lake, 1999: 202–203]. В то же время существовала «внешняя коалиция», включавшая те страны, которые предпочли не присоединяться к военным действиям, но при этом демонстрировали согласие, необходимое для легитимации

¹ Запрещенная в России террористическая организация.

американской политики в глазах остального мира [Lake, 2001: 152]. Эта система функциональной дифференциации, опиравшаяся на неформальное распределение ролей и полномочий, в первую очередь была направлена на повышение эффективности координации действий участников, однако она может рассматриваться и как специфический механизм, обеспечивающий легитимацию властных отношений посредством разграничения сфер ответственности и использования многосторонних механизмов принятия решений (консультаций, контактов между военными и политиками и т.д.).

Впоследствии подобный подход был применен в Сирии, где Соединенные Штаты не только предоставляли необходимые ресурсы в рамках созданной ими коалиции, но также распределяли роли между участвовавшими сторонами. В частности, в то время как сами США сосредоточились на роли «лидера» коалиции, а также на обучении военного персонала и наращивании недостающего потенциала государств-партнеров, второстепенные страны сконцентрировались на решении таких задач, как предотвращение притока новых террористов из-за рубежа, уничтожение источников финансовой поддержки «Исламского государства» и предоставление гуманитарной помощи пострадавшему населению [Шумилин, 2017: 48–50]. В результате ролевая дифференциация внутри коалиции не только помогала координировать совместные действия, но также способствовала формированию системы социальной стратификации, внутри которой США выполняли наиболее важные функции (предоставление материальных и организационных ресурсов), тем самым укрепляя свое привилегированное положение и обеспечивая легитимность всей операции.

В целом, хотя политические цели и средства создаваемых США коалиций (равно как их функции и состав участников) заметно различались от случая к случаю, Вашингтону было свойственно делать акцент на необходимости американского лидерства для поддержания основанного на правилах международного порядка, способствующего глобальной безопасности и процветанию². Как

² См., например: National Security Strategy of Engagement and Enlargement. Washington, D.C., 1996. P. i. Available at: <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1996.pdf> (accessed: 06.02. 2022); A National Security Strategy for a New Century. Washington, D.C., 1999. P. iii. Available at: <https://clintonwhitehouse4.archives.gov/media/pdf/nssr-1299.pdf> (accessed: 06.02.2022); National Security Strategy of the United States. Washington, D.C., 2015. P. i. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (accessed: 13.01.2022).

привилегированный участник временных коалиций США стремились реализовывать свое лидерство посредством мобилизации и координации коллективных действий, внося вклад в общие усилия, обеспечивая гибкость при использовании военной силы с тем, чтобы успокоить союзников и устрашить потенциальных агрессоров. В этом смысле последовательное стремление исполнять роль «коалиционного лидера» можно рассматривать в качестве важного элемента стратегии легитимации политики США в глазах их партнеров посредством увязывания политики Вашингтона с целями как конкретной операции, так и международного общества в целом. При этом источником легитимности коалиционных действий фактически являлась неформализованная система дифференцированных полномочий, в рамках которой значимые роли распределялись между участниками для обеспечения эффективности предпринимаемых действий и оправдания использования военной силы, а также особых прав и обязанностей Вашингтона. Таким образом, можно предположить, что привилегированное положение США и их роль «коалиционного лидера» важны для американской стороны постольку, поскольку помогают проецировать влияние путем мобилизации коллективных ресурсов, а также управлять распределением значимых ролей между участниками и тем самым обеспечивать воспроизводство неравноправных отношений с второстепенными государствами. Не менее важно и то, что привлечение последних к участию в создаваемых Вашингтоном коалиционных форматах облегчает контроль внешнеполитических устремлений этих стран, а также помогает сформировать коллективные представления о легитимности действий коалиции.

Вместе с тем благодаря более тесному сотрудничеству с США и участию в формировании (или поддержании) выгодного для гегемонистской державы международного порядка второстепенные члены коалиции получают возможность повысить свой престиж и обрести больший объем полномочий, чем предусмотрено их формальным статусом. При этом менее могущественные государства могут принимать окончательные решения относительно того, в какой мере (и в какой форме) они согласны поддерживать инициативы коалиционного лидера и исполнять принятые на себя роли. В этом смысле участие в американских коалициях может рассматриваться как специфическая практика легитимности, придерживаясь которой, государства-участники демонстрируют степень

своей готовности поддержать действия государства-лидера путем исполнения ответственных международных ролей. Это в свою очередь предоставляет им более широкие возможности в плане укрепления собственного престижа и усиливает заинтересованность в сохранении статус-кво, определяющей чертой которого является привилегированное положение США как государства — лидера международного общества.

Американские партнерства как механизмы легитимации гегемонии США

Наряду с такими механизмами воспроизводства американской гегемонии, как альянсы и коалиции, на протяжении трех последних десятилетий возрастающую роль играют партнерства США, помогающие Вашингтону мобилизовать необходимую поддержку со стороны других государств без принятия на себя чрезмерных издержек и обязательств в сфере безопасности. В сущности, американские партнерства представляют собой более или менее формализованные межгосударственные отношения, основанные на «обоюдности, общей выгоде и взаимном уважении»³, нацеленные на развитие сотрудничества, повышение эффективности совместных действий и оптимизацию издержек. Зачастую к партнерствам США относятся разного рода «особые отношения», опирающиеся на двусторонние сделки, в которых «лидирующее государство предлагает выгоды или услуги, такие как обеспечение безопасности или доступ к рынку, в обмен на политическую поддержку и сотрудничество» [Ikenberry, 2011: 80]. Кроме того, согласно официальной позиции Вашингтона, когда США осознают, что их собственная безопасность тесно связана с безопасностью всей международной системы, они стремятся нарастить потенциал неустойчивых и уязвимых партнеров так, чтобы они могли самостоятельно противостоять внутренним угрозам и внешней агрессии, тем самым повышая способность международной системы отвечать на вызовы со стороны «государств-изгоев» и потенциальных гегемонов⁴.

³ Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of NATO. Lisbon, 2010. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm (accessed: 13.01.2022).

⁴ National Defense Strategy // U.S. Department of Defense. Washington, D.C., 2008. P. 6. Available at: https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nds/2008_NDS.pdf?ver=WEYyBjnf6UkNioPqfkSr3Q%3d%3d (accessed: 13.01.2022).

Например, после окончания холодной войны США проводили политику, предполагающую наделение партнерским статусом ряда посткоммунистических государств Центральной и Восточной Европы, а также бывших республик Советского Союза, чтобы обеспечить необратимость демократического транзита этих стран и их последующую интеграцию в «западное сообщество». Для этого Вашингтон содействовал развитию таких форматов, как Совет Евроатлантического партнерства и программа «Партнерство ради мира», предполагавших ускорение процесса получения членства в НАТО странами, ранее входившими в состав СССР и Организации Варшавского договора. В результате новые члены Североатлантического альянса могли рассчитывать не только на укрепление своей национальной безопасности, но и на заметное повышение своего международного престижа как полноправных участников наиболее развитого сообщества коллективной безопасности. Неудивительно, что страны «новой Европы» стали лояльными партнерами Соединенных Штатов и впоследствии были более склонны поддерживать их амбициозные внешнеполитические инициативы (например, военное вторжение в Ирак в 2003 г. и размещение элементов американской противоракетной обороны в Европе), чем «традиционные» западноевропейские союзники Вашингтона. Таким образом, хотя в данном случае статус «партнера» рассматривался в качестве временного и переходного, наделение постсоциалистических и постсоветских государств более привилегированным положением внутри международного общества играло важную роль с точки зрения укрепления легитимности лидерства Соединенных Штатов и сохранения ими контроля над стратегически важным Европейским регионом. США также неоднократно декларировали приверженность обязательствам в отношении таких стран-партнеров как Грузия, Молдавия и Украина, чтобы эти государства могли обеспечивать собственную оборону в случае возникновения угрозы их национальной безопасности со стороны России⁵.

В Западном полушарии США относят к наиболее важным партнерам ряд государств (Мексика, Бразилия, Канада, Чили, Колумбия), вовлеченных в процесс достижения таких общих целей, как создание «поистине демократического полушария, в котором интеграция укрепляет безопасность, процветание, благоприятные

⁵ National Security Strategy of the United States. Washington, D.C., 2015. P. 26.

возможности и надежду»⁶. Кроме того, согласно Стратегии национальной безопасности 2015 г. партнерские отношения Соединенных Штатов с Канадой и Мексикой призваны укреплять коллективную конкурентоспособность и благосостояние всего полушария, в то время как партнерства с Гватемалой, Сальвадором и Гондурасом содействуют прогрессу в сфере экономического роста и демократического развития⁷.

Схожим образом, как следует из упомянутой стратегии, в Юго-Восточной Азии американские партнерства призваны содействовать открытости и прозрачности экономик, а также обеспечивать региональную поддержку международных экономических норм, имеющих принципиальное значение для глобального экономического роста⁸. Так, США предпринимают последовательные усилия, направленные на развитие сети партнерств в Азиатско-Тихоокеанском регионе, призванных выступать в качестве механизмов проецирования влияния и легитимации американской гегемонии. При этом важную роль играют не только отдельные государства (Индия, Вьетнам, Индонезия, Малайзия), но и формирующиеся международные институты, призванные обеспечить вовлеченность США в региональные политические (например, Восточно-Азиатский саммит) и экономические (например, Соглашение о Транстихоокеанском стратегическом и экономическом партнерстве) процессы [Старкин, Рыжов, 2014: 50]. Кроме того, Вашингтон прилагает заметные усилия для развития таких многосторонних форматов, как Четырехсторонний диалог по безопасности (США, Индия, Япония, Австралия), а также содействует развитию партнерских отношений между своими традиционными союзниками [Лукин, Коротич, 2017: 6]. Эти новые форматы не предполагают акцента на доминирование Соединенных Штатов и скорее ориентированы на интенсивное и относительно равноправное взаимодействие всех участников, стремящихся разрешить общие проблемы.

При этом Вашингтон не стремится формализовать свои особые права и обязанности в рамках этих соглашений, что позволяет уклониться от принятия чрезмерных обязательств и связанных с ними издержек. Как следствие, постепенно формируется менее централи-

⁶ National Security Strategy of the United States. Washington, D.C., 2002. P. 10. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed: 13.01.2022).

⁷ National Security Strategy of the United States. Washington, D.C., 2015. P. 28.

⁸ Ibid. P. 24.

зованная региональная политическая иерархия, где «осевая» роль США замещается ролью узлового центра («хаба»), обеспечивающего координацию взаимодействий традиционных союзников и новых партнеров, которые наделяются более широкими полномочиями и ответственностью в сфере достижения таких коллективных целей, как поддержание региональной безопасности и укрепление общего благосостояния (подробнее см.: [Лукин, Коротич, 2017: 6–7; Старкин, Рыжов, 2014: 52–53]).

В этой связи обращает на себя внимание тот факт, что наряду с маловлиятельными развивающимися странами американская сеть партнерств включает могущественные державы, выполняющие роль «стержневых государств» в организации управления всей гегемонистской системой США и поддержании общего порядка [Mastanduno, 2019: 486–487]. Эти государства (в частности, Германия в Европе и Япония в Азиатско-Тихоокеанском регионе) сохраняют критическое значение для Вашингтона, поскольку помогают поддерживать лежащие в основе «либерального международного порядка» нормы и принципы, а также активно участвуют в функционировании этого порядка и содействуют его дальнейшей экспансии.

В целом в рамках разнообразных партнерских структур Вашингтон может рассчитывать на то, что его «младшие» партнеры будут демонстрировать лояльность посредством принятия на себя части материального бремени, предоставления своей территории для размещения военных баз, портов или аэропортов в целях противодействия общему противнику, исполнения ответственной роли в различных международных организациях, оказания влияния на другие государства, а также поддержки легитимности лидерства «старшего» партнера [Heimann et al., 2021: 392]. При этом политика США, направленная на распределение партнерских ролей среди второстепенных государств, с одной стороны, приводит к укреплению способности последних самостоятельно отвечать на появляющиеся вызовы и угрозы, а с другой — помогает повысить их престиж благодаря вовлеченности в достижение коллективных целей международного общества. Сохранение этой вовлеченности в долгосрочной перспективе приобретает принципиальное значение с точки зрения укрепления контроля над ними со стороны США, поскольку «партнеры» склонны поддерживать американскую гегемонию и соглашаться с особыми правами и обязанностями Вашингтона внутри международного общества.

Как следствие, политика партнерства становится важным элементом стратегии легитимации привилегированного положения и действий США, направленных на реализацию их интересов и закрепление выгодных отношений с менее могущественными государствами. Значение этой политики также во многом обусловлено тем, что обретающие статус американских партнеров государства вовлекаются в эксклюзивные отношения с Вашингтоном, отличающиеся преобладанием сотрудничества (как правило, в сфере безопасности и торговли) и относительно равномерным распределением авторитета между «старшим» и «младшими» партнерами, не предполагающим явного акцента на особых правах и прерогативах США как государства-лидера. В то же время благодаря более тесным отношениям с гегемонистской державой американские партнеры получают возможность претендовать на более привилегированное (хоть и неформальное) положение по отношению к тем государствам, которые не обладают подобным статусом. С этой точки зрения участие в проводимой Вашингтоном политике партнерств представляет собой специфическую практику легитимности, в результате следования которой могущественная держава и второстепенные государства оказываются вовлеченными в процесс достижения коллективных целей. Немаловажно также, что эти практики способны оказывать влияние на социальную структуру международного общества, поскольку приводят к установлению специфических властных отношений, опирающихся на распределение неформальных статусов и ролей между доминирующим и менее могущественными государствами.

* * *

В последние десятилетия США сталкиваются с новыми вызовами, обусловленными рисками усиления регионального соперничества великих держав, обострением внутрисостоятельных конфликтов, ростом транснациональных угроз, а также необходимостью обеспечивать легитимность своей мощи. Как следствие, наряду с традиционными альянсами Вашингтона в Европе и Восточной Азии возрастает значение коалиций и партнерств как механизмов мобилизации ресурсов и коллективных усилий, направленных в первую очередь на решение проблем региональной безопасности. Важно отметить, что эти международные форматы предполагают четкую ролевую дифференциацию участников и поддерживают легитим-

ность власти США как «лидера», отводя значимые второстепенные роли менее могущественным членам. Так, расширение глобальной сети американских партнерств, в рамках которых участники исполняют дифференцированные роли (например, «младший» или «старший» партнер, «ключевой союзник вне НАТО» и т.д.), обеспечивает распределение легитимных статусов и закрепляет неравноправные отношения между Соединенными Штатами и второстепенными державами. При этом, в отличие от традиционных альянсов Вашингтона, в рамках которых роли союзников более формализованы и потому менее эластичны, формат партнерств и коалиций предполагает гибкое управление процессами ролевой дифференциации и формирование (или изменение) структуры властных отношений с учетом особенностей регионального контекста, а также специфики конкретных вызовов и угроз.

Кроме того, поскольку члены американских коалиций и партнерств наделяются дифференцированными полномочиями и вовлекаются в исполнение различных функций, это способствует углублению социальной стратификации международного общества и тем самым модифицирует его структуру, изначально основанную на принципах формального равенства государств. С одной стороны, эта тенденция может выражаться в укреплении сплоченности и солидарности участников, что имеет большое значение с точки зрения легитимации властных отношений между ними. В этом смысле участие в создаваемых США коалициях и партнерствах можно рассматривать в качестве специфической практики легитимности, которая институционализируется в виде «ролей», обеспечивающих взаимосвязь между действиями государств и коллективными целями международного общества. С другой стороны, посредством наделения менее могущественных государств второстепенными ролями Соединенные Штаты пытаются сформировать устойчивые политические иерархии, закрепляющие их привилегированное положение и оправдывающие явную властную асимметрию. С этой точки зрения американские партнерства и коалиции культивируют фактическое неравенство членов международного общества посредством формирования структур авторитета, произрастающих из дифференцированных прав и обязанностей доминирующего и второстепенных государств. Поскольку такое положение дел осложняет процесс легитимации властных отношений, присущих американской гегемонии, США сталкиваются с необходимостью регулярно

пересматривать форматы коалиций и партнерств, чтобы они могли обеспечивать мобилизацию коллективных усилий посредством наделения участников значимыми международными ролями в рамках конкретной операции или международного общества в целом. Это позволяет расширить круг государств, вовлеченных в поддержание выгодного для Соединенных Штатов международного порядка, и укрепить легитимность привилегированного положения США как глобального лидера.

В то же время рассредоточение полномочий и ответственности в рамках коалиций и партнерств, а также частые изменения состава участников могут ослабить фундамент иерархий авторитета, легитимирующих неравномерное распределение прав и обязанностей между США и менее могущественными державами. По мере нарастания тенденции к перераспределению мощи и влияния внутри современной международной системы это может приобрести еще большее значение с точки зрения воспроизводства и трансформации властных отношений между Соединенными Штатами, желающими удержать эксклюзивное положение «лидера» международного общества, и второстепенными государствами, которые стремятся сохранить свой статус посредством исполнения значимых ролей в рамках предлагаемых Вашингтоном форматов взаимодействия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Баталов Э.Я. Мировое развитие и мировой порядок. М.: РОССПЭН, 2005.
2. Богатуров А.Д. Лидерство и децентрализация в мировой системе // Международные процессы. 2006. № 3. С. 5–15.
3. Богданов К.В. Время *ad hoc*? // Россия в глобальной политике. 2019. Т. 17. № 2. С. 32–45.
4. Гаджиев К.С. Демократическое и имперское начала во внешнеполитической стратегии США // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 8. С. 31–41.
5. Журавлева В.Ю. Идеино-политические корни американского лидерства // США и Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 11. С. 19–32.
6. Истомин И.А., Байков А.А. Альянсы на службе гегемонии: деконструкция инструментария военно-политического доминирования // Полис. 2020. № 6. С. 8–25. DOI: 10.17976/jpps/2020.06.02.

7. Кременюк В.А. Две модели отношений США с окружающим миром: «заботливый отец» или «суровый шериф» // США и Канада: экономика, политика, культура. 2004. № 11. С. 3–14.

8. Лукин А.Л., Коротич С.А. Между Вашингтоном и Пекином: что ждет азиатско-тихоокеанские альянсы США? // Мировая экономика и международные отношения. 2017. № 4. С. 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-4-5-15.

9. От миропорядка империй к имперскому миропорядку / Отв. ред. Ф.Г. Войтоловский, П.А. Гудев, Э.Г. Соловьев. М.: НОФМО, 2005.

10. Старкин С.В., Рыжов И.В. Стратегический «разворот» США в Азии: эволюция подходов // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 10. С. 49–56.

11. Темников Д.М. Понятие мирового лидерства в современном политическом дискурсе // Международные процессы. 2003. № 2. С. 80–90.

12. Терентьев А.А. мироустройство начала XXI века: существует ли альтернатива «американской империи»? // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 10. С. 35–46.

13. Шаклеина Т.А. В чем призвание Америки? // Международные процессы. 2004. № 2. С. 34–42.

14. Шаклеина Т.А. Дискуссии в США по внешней политике // США и Канада: экономика, политика, культура. 1999. № 12. С. 25–38.

15. Шаклеина Т.А. Лидерство и современный мировой порядок // Международные процессы. 2015. № 4. С. 6–19. DOI: 10.17994/IT.2015.13.4.43.1.

16. Шаклеина Т.А., Шаклеин В.В. Стратегия США после Обамы. Какое наследие оставили демократы республиканцам? // Международные процессы. 2016. № 4. С. 49–66. DOI: 10.17994/IT.2016.14.4.47.4.

17. Шумилин А.И. Эволюция подходов США к конфликтам на Ближнем Востоке // США и Канада: экономика, политика, культура. 2017. № 1. С. 32–53.

18. Brooks S., Wohlforth W. International relations theory and the case against unilateralism // Perspectives on Politics. 2005. Vol. 3. No. 3. P. 509–524.

19. Bull H. The anarchical society. A study of order in world politics. New York: Columbia University Press, 1995.

20. Buzan B. The United States and the great powers. World politics in the twenty-first century. Cambridge: Polity Press, 2004.

21. Clark I. Hegemony in international society. Oxford: Oxford University Press, 2011.

22. Clark I. Legitimacy in international society. Oxford: Oxford University Press, 2005.

23. Heimann G., Paikowsky D., Kedem N. Partnership in leadership: Why and how do leading powers extend managerial privileges to junior partners? // *Security Studies*. 2021. Vol. 30. No. 3. P. 385–418. DOI: 10.1080/09636412.2021.1951835.

24. Holsti K. National role conceptions in the study of foreign policy // *International Studies Quarterly*. 1970. Vol. 14. No. 3. P. 233–309.

25. Hurrell A. Power, institutions, and the production of inequality // *Power in global governance* / Ed. by M. Barnett, R. Duvall. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 33–58.

26. Ikenberry J. *Liberal Leviathan. The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.

27. Lake D. Beyond anarchy: The importance of security institutions // *International Security*. 2001. Vol. 26. No. 1. P. 129–160.

28. Lake D. *Entangling relations. American foreign policy in its century*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

29. Lake D. International legitimacy lost? Rule and resistance when America is first // *Perspectives on Politics*. 2018. Vol. 16. No. 1. P. 6–21. DOI: 10.1017/S1537592717003085.

30. Mabee B. *Understanding American power. The changing world of U.S. foreign policy*. New York: Palgrave MacMillan, 2013.

31. Mastanduno M. Partner politics: Russia, China, and the challenge of extending U.S. hegemony after the end of the Cold War // *Security Studies*. 2019. Vol. 28. No. 3. P. 479–504. DOI: 10.1080/09636412.2019.1604984.

32. Reus-Smith Ch. The misleading mystique of America's material power // *Australian Journal of International Affairs*. 2003. Vol. 57. No. 3. P. 423–430.

33. Thies C. *The United States, Israel, and the search for international order*. New York, London: Routledge, 2013.

34. Thies C., Nieman M. Rising powers and foreign policy revisionism. Understanding BRICS identity and behavior through time. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2017.

35. Walt S. Alliances in a unipolar world // *World Politics*. 2009. Vol. 61. No. 1. P. 86–120.

REFERENCES

1. Batalov E.Ya. 2005. *Mirovoe razvitiye i mirovoi poryadok* [World development and world order]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)

2. Bogaturov A.D. 2006. Liderstvo i detsentralizatsiya v mirovoi sisteme [Leadership and decentralization in the international system]. *International Trends*, no. 3, pp. 5–15. (In Russ.)

3. Bogdanov K.V. 2019. Vremya ad hoc? [Time of ad hoc?]. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no. 2, pp. 32–45. (In Russ.)

4. Gadzhiev K.S. 2007. Demokraticeskoe i imperskoe nachala vo vneshnepoliticheskoy strategii SShA [Democratic and imperial elements of the U.S. foreign policy strategy]. *World Economy and International Relations*, no. 8, pp. 31–41. (In Russ.)

5. Zhuravlyova V.Yu. 2014. Ideino-politicheskie korni amerikanskogo liderstva [The American leadership: Political and conceptual origins]. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, no. 11, pp. 19–32. (In Russ.)

6. Istomin I.A., Baykov A.A. 2020. Al'yansy na sluzhbe gegemonii: dekonstruktsiya instrumentariya voenno-politicheskogo dominirovaniya [Alliances at the service of hegemony: Deconstruction of the military domination toolbox]. *Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 8–25. DOI: 10.17976/jpps/2020.06.02. (In Russ.)

7. Kremeniuk V.A. 2004. Dve modeli otnoshenii SShA s okruzhayushchim mirom: 'zabotlivyi otets' ili 'surovyi sherif' [Two models of U.S. relations with the world: A 'careful father' and a 'tough sheriff']. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, no. 11, pp. 3–14. (In Russ.)

8. Lukin A.L., Korotich S.A. 2017. Mezhdru Vashingtonom i Pekinom: chto zhdet aziatsko-tikhookeanskii al'yansy SShA? [The Asia-Pacific alliances of the United States: Between balancing, neutralization and hedging]. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no. 4, pp. 5–15. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-4-5-15. (In Russ.)

9. Voitlovskii F.G., Gudev P.A., Solov'ev E.G. (eds.). 2005. *Ot miropanyadka imperii k imperskomu miropanyadku* [From the world of empires to the imperial world order]. Moscow, NOFMO Publ. (In Russ.)

10. Starkin S.V., Ryzhov I.V. 2014. Strategicheskii 'razvorot' SShA v Azii: evolyutsiya podkhodov [The strategic 'reversal' of the USA in Asia: Evolution of the approaches]. *World Economy and International Relations*, no. 10, pp. 49–56. (In Russ.)

11. Temnikov D. 2003. Ponyatie mirovogo liderstva v sovremennom politicheskom diskurse [The concept of world leadership in contemporary political discourse]. *International Trends*, no. 2, pp. 80–90. (In Russ.)

12. Terent'ev A.A. 2004. Miroustroistvo nachala 21 veka: sushchestvuet li al'ternativa 'amerikanskoi imperii'? [World architecture of early XXI: Is there an alternative to 'American empire'?]. *World Economy and International Relations*, no. 10, pp. 35–46. (In Russ.)

13. Shakleina T.A. 2004. V chiom prizvanie Ameriki? ['America's mission' revisited]. *International Trends*, no. 2, pp. 34–42. (In Russ.)

14. Shakleina T.A. 1999. Diskussii v SShA po vneshnei politike [Foreign policy debates in the United States]. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, no. 12, pp. 25–38. (In Russ.)
15. Shakleina T.A. 2015. Liderstvo i sovremennyi mirovoy poriadok [Leadership and contemporary world order]. *International Trends*, no. 4, pp. 6–19. DOI: 10.17994/IT.2015.13.4.43.1. (In Russ.)
16. Shakleina T.A., Shaklein V.V. 2016. Strategiya SShA posle Obamy. Kakoe nasledie ostavili demokraty respublikantsam? [Post-Obama U.S. global strategy]. *International Trends*, no. 4, pp. 49–66. DOI: 10.17994/IT.2016.14.4.47.4 (In Russ.)
17. Shumilin A.I. 2017. Evoliutsiya podhodov SShA k konfliktam na Blizhnem Vostoke [Evolution of the U.S. approach toward Middle East conflicts]. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, no. 1, pp. 32–53. (In Russ.)
18. Brooks S., Wohlforth W. 2005. International relations theory and the case against unilateralism. *Perspectives on Politics*, vol. 3, no. 3, pp. 509–524.
19. Bull H. 1995. *The anarchical society. A study of order in world politics*. New York, Columbia University Press.
20. Buzan B. 2004. *The United States and the great powers. World politics in the twenty-first century*. Cambridge, Polity Press.
21. Clark I. 2011. *Hegemony in international society*. Oxford, Oxford University Press.
22. Clark I. 2005. *Legitimacy in international society*. Oxford, Oxford University Press.
23. Heimann G., Paikowsky D., Kedem N. 2021. Partnership in leadership: Why and how do leading powers extend managerial privileges to junior partners? *Security Studies*, vol. 30, no. 3, pp. 385–418. DOI: 10.1080/09636412.2021.1951835.
24. Holsti K. 1970. National role conceptions in the study of foreign policy. *International Studies Quarterly*, vol. 14, no. 3, pp. 233–309.
25. Hurrell A. 2005. Power, institutions, and the production of inequality. In Barnett M., Duvall R. (eds.). *Power in global governance*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 33–58.
26. Ikenberry J. 2011. *Liberal Leviathan. The origins, crisis, and transformation of the American world order*. Princeton, Princeton University Press.
27. Lake D. 2001. Beyond anarchy: The importance of security institutions. *International Security*, vol. 26, no. 1, pp. 129–160.
28. Lake D. 1999. *Entangling relations. American foreign policy in its century*. Princeton, Princeton University Press.
29. Lake D. 2018. International legitimacy lost? Rule and resistance when America is first. *Perspectives on Politics*, vol. 16, no. 1, pp. 6–21. DOI: 10.1017/S1537592717003085.

30. Mabee B. 2013. *Understanding American power. The changing world of U.S. foreign policy*. New York, Palgrave McMillan.

31. Mastanduno M. 2019. Partner politics: Russia, China, and the challenge of extending U.S. hegemony after the end of the Cold War. *Security Studies*, vol. 28, no. 3, p. 479–504. DOI: 10.1080/09636412.2019.1604984.

32. Reus-Smith Ch. 2003. The misleading mystique of America's material power. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 57, no. 3, pp. 423–430.

33. Thies C. 2013. *The United States, Israel, and the search for international order*. New York, London, Routledge.

34. Thies C., Nieman M. 2017. *Rising powers and foreign policy revisionism. Understanding BRICS identity and behavior through time*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

35. Walt S. 2009. Alliances in a unipolar world. *World Politics*, vol. 61, no. 1, pp. 86–120.

Статья поступила в редакцию 17.01.2022;
одобрена после рецензирования 20.03.2022;
принята к публикации 02.04.2022

The article was submitted 17.01.2022;
approved after reviewing 20.03.2022;
accepted for publication 02.04.2022

МЕЖДУНАРОДНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

INTERNATIONAL SECURITY

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-33-63

Научная статья / Research paper

О.О. Криволапов*

ДИСКУССИИ О РОЛИ СИСТЕМ ПРО ТЕАТРА ВОЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ В РЕГИОНАЛЬНОМ СДЕРЖИВАНИИ СЕВЕРНОЙ КОРЕИ И ИРАНА

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
121069, Москва, Хлебный пер., 2/3*

Северная Корея и Иран фигурируют во всех выпущенных с конца 1990-х годов официальных документах США, связанных с политикой в сфере противоракетной обороны (ПРО). Угроза со стороны этих двух стран для развернутых в различных регионах мира войск США и их союзников является основным декларируемым стимулом развития программ ПРО театра военных действий (ТВД) вот уже более 20 лет. Всё это время американские политики, военные и эксперты из различных «мозговых центров» и университетов продолжают дискуссии относительно перспектив развития и конкретных архитектур региональных ПРО, степени вовлечения в них союзников США, а также о самой необходимости развертывания данных систем в Северо-Восточной Азии, на Ближнем Востоке и в Европе. В данной статье предпринимается попытка обобщить и проанализировать аргументы как сторонников, так и противников идеи использования ПРО ТВД для регионального сдерживания КНДР и Ирана.

Первая часть статьи посвящена рассмотрению официальных подходов администраций США к данной проблеме. Как отмечает автор, представители администрации Дж. Байдена уже заявили, что в своей политике будут опираться на ряд целей и приоритетов, сформулированных при его предшественнике Д. Трампе. В первую очередь это касается восприятия ПРО ТВД как эффективного средства регионального сдерживания КНДР и Ирана.

* *Криволапов Олег Олегович* — кандидат политических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (e-mail: o.krivolapov@iskran.ru).

Вторая часть статьи содержит обзор основных подходов и оценок роли региональной ПРО в сдерживании Пхеньяна и Тегерана, которые являются предметом дискуссий в американском экспертном сообществе. Выделены две основные группы экспертов. Представители первой развивают взгляды администрации США относительно пользы ПРО ТВД для региональной стабильности. Их оппоненты утверждают, что региональная ПРО, не внося существенного вклада в защиту войск и союзников США, способна значительно дестабилизировать обстановку в регионе своего развертывания.

В третьей части статьи дан критический анализ представленных взглядов. Показано, что аргументы и сторонников, и критиков региональной ПРО не доработаны с точки зрения теории и зачастую отличаются однобокостью. Как следствие, многие ключевые вопросы, связанные со сдерживанием КНДР и Ирана с помощью ПРО ТВД и ее влиянием на региональную безопасность, остаются неисследованными. Всё это говорит о необходимости более подробного изучения данного вопроса, особенно с учетом сохраняющейся напряженности в отношениях между США и их союзниками, с одной стороны, и указанными государствами — с другой.

Ключевые слова: региональная ПРО, ПРО театра военных действий, Обзор политики США в сфере ПРО, Северная Корея, Иран, Израиль, международная безопасность, региональное сдерживание, ядерное оружие, негосударственные субъекты

Для цитирования: Криволапов О.О. Дискуссии о роли систем ПРО театра военных действий в региональном сдерживании Северной Кореи и Ирана // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 33–63. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-33-63.

Oleg O. Krivolapov

**DEBATES ON THE ROLE
OF THE U.S. THEATER MISSILE DEFENSE
IN THE REGIONAL DETERRENCE
OF NORTH KOREA AND IRAN**

*Institute for the US and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences
2/3 Khlebnyyi Pereulok, Moscow, Russia, 121069*

North Korea and Iran have been featured in all official U.S. missile defense policy documents since the late 1990s. The threat posed by two countries to the

United States and their allies' armed forces deployed in various regions has been the main incentive for the development of regional missile defense (theater missile defense) programs for more than 20 years. All this time, there has been an ongoing debate among American politicians, strategists, and academic experts on the prospects and specifics of the regional missile defense architectures, levels of U.S. allies' participation in their development, as well as the very need to deploy these systems in North-East Asia, the Middle East, and Europe. The paper attempts to summarize and analyze the arguments of both the proponents and opponents of the idea to use the regional missile defense systems in the regional deterrence of North Korea and Iran.

The first section examines approaches of different U.S. administrations to this issue. The author emphasizes that the Biden administration officials have already confirmed most of the basic postulates formulated by the Trump administration on the matter. According to them, the high efficiency of regional missile defense facilitates regional deterrence of the DPRK and Iran.

The second section examines debates in the U.S. expert community. The author identifies two main approaches. The first basically repeats the arguments of the U.S. administration on the benefits of regional missile defense for regional stability. According to the second approach, the regional missile defense may destabilize the situation in the region without enhancing the protection of the U.S. and their allies' armed forces.

The third section provides a critical analysis of the debate. The author concludes that the arguments and assessments of both the opponents and proponents of the deterrence of the DPRK and Iran by means of regional missile defense are theoretically ill-founded and often one-sided. Subsequently, many crucial issues related to the use of missile defense systems and their potential impact on the regional security remain understudied. All this suggests that there is a need for a more detailed study of this issue, particularly given increasing regional tensions.

Keywords: regional missile defense, theater missile defense, Missile Defense Review, North Korea, Iran, Israel, international security, regional deterrence, nuclear weapons, non-state actors

About the author: Oleg O. Krivolapov — PhD (Political Science), Senior Research Fellow at the Institute for the US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: o.krivolapov@iskran.ru).

For citation: Krivolapov O.O. 2022. Debates on the role of the U.S. theater missile defense in the regional deterrence of North Korea and Iran. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 33–63. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-33-63. (In Russ.)

Проблема противоракетной обороны (ПРО) является одним из элементов более широкой проблематики международной безопасности. В основном она рассматривается в рамках темы стратегической стабильности в отношениях между Россией и США. Однако соревнование «меча и щита» происходит не только на стратегическом, но и на региональном уровне. Развитие американских систем ПРО театра военных действий (ТВД) в 1990-е годы обосновывалось оценками угрозы, исходящей от ракет малой и средней дальности (РСМД) КНДР, Ирана и Ирака. Тогда же администрация США начала обдумывать развертывание национальной ПРО¹. Выход из Договора по ограничению систем ПРО в 2002 г. был одним из первых шагов США на пути построения эшелонированной интегрированной ПРО, предназначенной для защиты страны от баллистических ракет любой дальности на любом участке их траектории.

Сторонники контроля над вооружениями в США, Европе и России критиковали выход Вашингтона из договора, указывая на то, что это заставит РФ и КНР наращивать их стратегические ядерные силы, чтобы гарантированно обеспечить ответный ракетно-ядерный удар в случае первого удара со стороны США. Американская администрация с тех пор постоянно утверждала, что все системы ПРО США направлены на защиту не от России или Китая, а от Северной Кореи и Ирана. Москва и Пекин обоснованно указывали на то, что неограниченное развитие НПРО США способно в перспективе подорвать стратегическую стабильность.

С 2010 г. Соединенные Штаты обращают особое внимание на развитие систем ПРО ТВД. За прошедшее с тех пор время значение региональных систем в составе общей политики США в сфере ПРО укрепилось. Вашингтон совместно со своими союзниками развернул такие системы в Европе, Северо-Восточной Азии и на Ближнем

¹ В 2002 г. в США было упразднено деление между национальной ПРО (*national missile defense*) и ПРО театра военных действий (*theater missile defense*). Однако с 2010 г. и по настоящее время в США используются такие термины, как «региональная ПРО» (*regional missile defense*) и «ПРО территории страны» (*homeland missile defense*). В данной статье региональная ПРО (ПРО театра военных действий, ПРО ТВД, нестратегическая ПРО) ассоциируется с защитой от ракет с дальностью от 500 до 5500 км (ракеты малой и средней дальности). Также согласно принятой в НАТО классификации ракетами промежуточной дальности называются ракеты с дальностью 3000–5500 км. Национальная ПРО (НПРО, стратегическая ПРО) в основном ассоциируется с защитой от ракет с дальностью более 5500 км (межконтинентальные баллистические ракеты).

Востоке. Эти действия в какой-то степени можно рассматривать как один из способов наращивания военного присутствия США в различных регионах мира с опорой на их союзников. Системы региональной ПРО интегрированы с НПРО США через «Систему командования, контроля, боевого управления и связи» (Command, Control, Battle Management, and Communications System, C2BMC), где данные с радиолокационных станций (в том числе региональных систем ПРО войск США, а в теории — и их союзников) должны помочь в перехвате межконтинентальных баллистических ракет (МБР), запущенных из этих регионов в направлении Соединенных Штатов. Но важно изучать не только НПРО США и ее связи с региональными сегментами, а еще и реальное влияние ПРО ТВД на стабильность в соответствующих регионах.

Администрация Дж. Байдена вслед за администрацией Д. Трампа продолжила утверждать, что региональная ПРО должна помогать в сдерживании определенных государств от агрессивных действий. Речь идет о региональном сдерживании Северной Кореи, Ирана, Китая и России. Относительно дискуссий о роли ПРО ТВД в региональном сдерживании таких ядерных держав, как КНР и РФ, автор высказывался ранее [Криволапов, 2021]. В данной статье речь пойдет о роли ПРО ТВД в региональном сдерживании только КНДР и Ирана.

Цель статьи — анализ нынешней официальной позиции США и основных мнений в американском экспертном сообществе на современном этапе по поводу роли, которую могли бы играть региональные архитектуры ПРО, созданные Соединенными Штатами совместно с их региональными союзниками, в сдерживании КНДР и Ирана. Что касается описания состава самих региональных архитектур ПРО, то оно было дано автором ранее [Криволапов, 2020]. Вне рамок данной статьи находятся дискуссии между РФ и США о влиянии НПРО на стратегическую стабильность, обсуждения технической способности НПРО США защитить их территорию от северокорейских МБР, а также политика Вашингтона в сфере национальной ПРО. Речь пойдет только о защите войск США и их союзников в Северо-Восточной Азии и на Ближнем Востоке. Стабильность в этих регионах важна для России, так как происходящее там способно напрямую повлиять на безопасность, во-первых, российского Дальнего Востока и, во-вторых, подразделений Вооруженных Сил РФ, размещенных в Сирии.

Проблеме ПРО посвящено множество трудов отечественных и зарубежных специалистов. Российские исследователи [Есин, 2015a, 2015b, 2017; Золотарёв, 2019; Десять лет без Договора по ПРО, 2012; Рогов и др., 2013; Российско-американское сотрудничество и противоборство, 2017; Арбатов, 2019; Дворкин, 2019; Противоракетная оборона, 2012; Кокошин, 2015; Баклицкий, 2021; Stefanovich, 2021; Vuzhinskiy, 2021] в основном рассматривают ПРО сквозь призму стратегических отношений РФ и США и вопросов контроля над вооружениями. Региональная ПРО, хотя и не без оснований, оценивается лишь как компонент национальной ПРО США. Заявления Вашингтона о том, что эти комплексы направлены в первую очередь на КНДР и Иран, не получают особого внимания со стороны российских специалистов. Соответственно теме влияния ПРО ТВД на региональную безопасность Северо-Восточной Азии и Ближнего Востока изучали лишь немногие отечественные эксперты [Дворкин, 2019].

В США продолжаются дискуссии по вопросам ПРО. Сторонники развития ее региональных комплексов (например, представители Центра стратегических и международных исследований² [Cha, 2017; Cordesman, 2020; Roberts, 2015], Фонда «Наследие» [Phillips, 2019], «Фонда защиты демократий»³ и других центров) стараются обосновать стабилизирующую роль ПРО ТВД в различных регионах мира. В этом плане указанные эксперты поддерживают в данных дискуссиях подход администрации США. Им заочно противостоят критики ПРО (например, представители Центра по контролю над вооружениями и нераспространению⁴, Фонда «Плаушерс» [Erasto,

² Williams I. How drone attacks reveal fixable flaws with American air defenses // The Hill. 24.09.2019. Available at: <https://thehill.com/opinion/national-security/462661-how-drone-attacks-reveal-fixable-flaws-with-american-air-defenses> (accessed: 01.09.2021).

³ Taleblu B. Iran is increasingly using missiles in its military operations — that's a problem // The Hill. 21.01.2020. Available at: <https://thehill.com/opinion/international/479076-iran-is-increasingly-using-missiles-in-its-military-operations-thats-a> (accessed: 01.09.2021).

⁴ General Gard Statement to Canadian Senate Standing Committee on National Security and Defence. Center for Arms Control & Non-Proliferation. 14.05.2014. Available at: http://armscontrolcenter.org/issues/missiledefense/gard_md_senate_defence/ (accessed: 31.09.2021); Coyle P, McKeon J. A false sense of security // U.S. News & World Report. 27.04.2017; Holms D. Congress is not asking the right questions about missile defense // Bulletin of the Atomic Scientists. 25.06.2019. Available at: <https://thebulletin.org/2019/06/congress-is-not-asking-the-right-questions-about-missile-defense/> (accessed: 31.09.2021).

2017], «Фонда Карнеги за международный мир»⁵ [Panda, 2021] и других центров). Они акцентируют внимание на дестабилизирующей роли ПРО в обоих рассматриваемых регионах. Подробнее об их взглядах будет сказано отдельно.

Одним из основных понятий, используемых в данной статье, является понятие «сдерживание». Первый из двух подходов к его определению — это «сдерживание через наказание» (*deterrence by punishment*), классическим примером которого является концепция взаимного гарантированного уничтожения как основы стратегической стабильности в отношениях между США и РФ. Второй подход — «сдерживание через препятствование» (*deterrence by denial*), под которым понимается создание военных возможностей для предотвращения успеха потенциальной агрессии [Mazarr et al., 2018: 7–8]. Понятие «региональное сдерживание» связывает действия по сдерживанию с конкретным регионом мира. Например, это могут быть действия одной из сторон, направленные на препятствование изменению имеющегося регионального баланса сил. Соответственно эти действия могут представлять собой наращивание наступательных вооружений как часть «сдерживания через наказание» либо оборонительных как часть «сдерживания через препятствование» [Криволапов, 2021: 63].

Официальные подходы администрации США

Подробный анализ эволюции политики США в сфере ПРО с конца 1990-х годов выходит за рамки данной статьи, но для решения указанных ограниченных задач всё же необходимо обозначить основные вехи развития подходов Вашингтона к ПРО ТВД.

Во время операции «Буря в пустыне» (1991) подразделения войск США подверглись атаке иракских баллистических ракет малой дальности (БРМД). Имевшиеся в тот момент у американцев системы ПВО/ПРО показали низкую эффективность. В 1990-е годы, с окончанием холодной войны, США практически заморозили развитие НПРО и сосредоточились на системах ПРО ТВД. В доктринальном плане речь уже шла о защите войск США и их союзников в различных регионах мира. С 2001 г. Вашингтон вернул акцент на на-

⁵ Panda A. A new U.S. missile defense test may have increased the risk of nuclear war // Carnegie Endowment for International Peace. 19.11.2020. Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/11/19/new-u.s.-missile-defense-test-may-have-increased-risk-of-nuclear-war-pub-83292> (accessed: 31.09.2021).

циональную ПРО. Формальное разделение американских систем на НПРО и ПРО ТВД было отменено в 2002 г., но комплексы, способные решать задачи перехвата баллистических ракет только малой, средней и промежуточной дальности, остались. Доктринальные основы ПРО в тот период содержались в «Обзоре ядерной политики» 2001 г. В этом документе говорилось, что ПРО (в частности, американских войск в регионах) «может сбалансировать риски США в региональном противостоянии, укрепляя таким образом надежность гарантий США по сдерживанию атак на их союзников»⁶. Защита сил и средств «повысит возможности США и их союзников контратаковать врага». Любая ПРО «может дать президенту [США. — О.К.] вариант для урегулирования кризиса [управления кризисом (*manage a crisis*). — О.К.]»⁷.

Важным рубежом стала публикация «Обзора политики США в сфере ПРО» 2010 г. (далее — Обзор ПРО-2010)⁸, в котором упор был сделан именно на региональные архитектуры ПРО — в Европе, Северо-Восточной Азии и на Ближнем Востоке, предназначенные для защиты от баллистических ракет с дальностью меньше 5500 км. Европейская ПРО стала первым воплощением данной политики. Развитие ПРО от МБР снова было заморожено. В Национальной военной стратегии 2011 г. появилось новое положение: КНДР и Иран представляют гораздо большую угрозу именно для своих регионов, а не для США⁹. Примерно в это время начала развиваться концепция регионального сдерживания. Так, в Обзоре ПРО-2010 указывалось, что «сдерживание угрозой сильного ответного удара может быть неэффективным для государств во время политико-военного кризиса. Рискующие руководители [этих стран. — О.К.] могут заключить, что способны вовлечь США в конфронтацию, если поднимут ставки достаточно высоко, показав возможность нанесения большего ущерба своими ракетами. Таким образом, американские системы

⁶ Excerpts of Classified Nuclear Posture Review Report submitted to Congress // Federation of American Scientists. 31.12.2001. P. 3. Available at: <https://uploads.fas.org/media/Excerpts-of-Classified-Nuclear-Posture-Review.pdf> (accessed: 01.12.2021).

⁷ Ibidem.

⁸ Ballistic Missile Defense Review Report // The U.S. Department of Defense. February 2010. Available at: https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/BMDR/BMDR_as_of_26JAN10_0630_for_web.pdf (accessed: 01.12.2021).

⁹ The National Military Strategy of the United States of America // Joint Chiefs of Staff, 2011. P. 3. Available at: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf (accessed: 01.12.2021).

ПРО критически важны для регионального сдерживания»¹⁰. В тот момент среди объектов регионального сдерживания кроме КНДР и Ирана впервые был указан Китай.

Доктринальная связь между региональной ПРО и НПРО США наиболее полно раскрывается в «Обзоре политики США в сфере ПРО» 2019 г. (далее — Обзор ПРО-2019) (подробнее об эволюции политики США в сфере ПРО и о сравнительном анализе обоих доктринальных документов см.: [Криволапов, 2020]). Там же представлены современные оценки американской стороной угроз, исходящих от Ирана и Северной Кореи, и той роли, которую могут сыграть системы ПРО в их парировании.

Ситуация на Корейском полуострове в настоящий момент более стабильная, чем была, например, в 2017 г., когда главы Северной Кореи и США угрожали друг другу применением силы. В 2018 г. началась некоторая разрядка в отношениях между Вашингтоном и Сеулом, с одной стороны, и Пхеньяном — с другой. Тем не менее по состоянию на конец 2021 г. переговоры о ядерном разоружении Северной Кореи зашли в тупик. Существует точка зрения, что, скорее всего, КНДР никогда не откажется от своего ядерного оружия и ракет как основного средства его доставки, так как эти вооружения — гарантия безопасности руководства страны¹¹. Это означает, что тема ПРО США применительно к Северной Корее и Северо-Восточной Азии может сохранить свою актуальность в долгосрочной перспективе. Данная региональная ПРО, состоящая из американских, японских и южнокорейских систем (хотя они не формируют единой архитектуры), по мнению Вашингтона, предназначена для того, чтобы сдерживать какие-либо агрессивные действия со стороны КНДР в отношении Южной Кореи, Японии и войск США, развернутых на территории этих стран.

В характеристике региональной ракетной угрозы со стороны КНДР в Обзоре ПРО-2019 не только перечислялись все ее разра-

¹⁰ Ballistic Missile Defense Review Report... P. 6–7.

¹¹ Асмолов К.В. Нет перспективы денуклеаризации КНДР // Российский совет по международным делам. 20.04.2021. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/net-perspektivy-denuklearizatsii-kndr/> (дата обращения: 01.09.2021); Ланьков А.Н. Чего хочет Северная Корея от Южной Кореи? // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 17.06.2020. Доступ: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/chego-khochet-severnaya-koreya-ot-yuzhnoy-korei/> (дата обращения: 01.09.2021).

ботанные и стоящие на вооружении ракетные системы, но и отмечались такие черты, как (1) увеличение числа этих ракет, включая размещенные на грунтовых подвижных комплексах и на подводных лодках; (2) способность северокорейских ракет промежуточной дальности поразить цели на о. Гуам, являющемся американской территорией, где есть ключевые военные базы США в регионе; (3) возможность применения этих ракет для доставки ядерного оружия в случае конфликта в Азии¹².

Региональная ракетная угроза со стороны Ирана, по мнению авторов Обзора ПРО-2019, развивается количественно и качественно. В частности, утверждалось, что (1) повышаются точность и эффективность иранских баллистических ракет малой и средней дальности; (2) в распоряжении Ирана находятся баллистические и крылатые ракеты с дальностью 2000 км, что позволяет ему угрожать объектам в Юго-Восточной Европе; (3) некоторые иранские БРМД успешно испытаны в качестве противокорабельных и могут поражать суда в Персидском заливе и Ормузском проливе; (4) Тегеран использует террористические группы, чтобы угрожать интересам США и их союзников на Ближнем Востоке¹³.

Декларируемая Соединенными Штатами цель создания региональной архитектуры ПРО на Ближнем Востоке состоит в сдерживании ракетной атаки со стороны Ирана. Официально с этой же целью Вашингтон связывает и развертывание региональной ПРО в Европе. Глава Центрального командования США генерал К. Маккензи заявлял, что в ракетном арсенале Ирана есть около 3000 РСМД, а также крылатые ракеты и беспилотные летательные аппараты (БПЛА)¹⁴. Администрация США считает, что Тегеран мог бы угрожать этими ракетами не только европейским странам, но также своим региональным оппонентам (Израилю и Саудовской Аравии) и размещенным в Европе и на Ближнем Востоке американским войскам, тем самым создавая условия для дальнейшего

¹² 2019 Missile Defense Review // Office of the Secretary of Defense. P. 15–16. Available at: https://www.defense.gov/Portals/1/Interactive/2018/11-2019-Missile-Defense-Review/The%202019%20MDR_Executive%20Summary.pdf (accessed: 01.09.2021).

¹³ Ibid. P. 17.

¹⁴ Posture Statement of General Kenneth F. McKenzie, Jr., Commander, U.S. Central Command, before the Senate Armed Services Committee // U.S. Senate Committee on Armed Services. 22.04.2021. P. 5. Available at: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/McKenzie%20Testimony%2004.22.211.pdf> (accessed: 01.09.2021).

проведения своей политики в Ближневосточном регионе. В связи с этим Соединенные Штаты заявляют, что необходимо совместно с союзниками развивать архитектуру ПРО, которая поможет сдерживать Иран, точнее, лишить его возможности использовать ракеты как средство принуждения.

Авторы Обзора ПРО-2019 утверждают, что ракеты малой, средней и промежуточной дальности «помогают [противникам США. — О.К.] в обеспечении принуждения» (*coercive*) и дают «политические и военные преимущества в региональном кризисе или конфликте»¹⁵. В этой связи противоракетные системы (в частности, региональная ПРО) должны выполнять несколько функций.

1. Непосредственно защищать войска США и их союзников. Утверждалось, что «если потенциальные противники просчитаются и сдерживание не удастся, то ПРО сократит число ракет противника, которые поразят свои цели»¹⁶.

2. Вносить «вклад в “гибкие” [*tailored*] варианты сдерживания атак» и в «расширенное сдерживание атак на войска США, их союзников и партнеров». Авторы документа считают, что ПРО дает дополнительное время и дополнительные варианты кроме применения наступательных вооружений в рамках ответа на агрессию, «помогая США отвечать на нее и стабилизировать кризисы и конфликты»¹⁷. Под «расширенным сдерживанием» обычно понимаются гарантии США их союзникам относительно применения ядерного оружия в случае агрессии против них¹⁸.

3. Укреплять уверенность союзников в выполнении Вашингтоном своих обязательств посредством «противодействия стратегии противника по запугиванию США, их союзников и партнеров».

4. Подкреплять дипломатические усилия Соединенных Штатов в мирное и в кризисное время. В качестве примера отмечалось: «ПРО позволила США пойти на переговоры с Северной Кореей с уверенностью, что ПРО США поможет сдерживать агрессию, защитить в случае конфликта и <...> невыполнения потенциального соглашения»¹⁹.

¹⁵ 2019 Missile Defense Review. P. 15.

¹⁶ Ibid. P. 26.

¹⁷ Ibid. P. 27.

¹⁸ Nuclear Posture Review // Office of the Secretary of Defense. February 2018. P. 22–23. Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (accessed: 01.09.2021).

¹⁹ 2019 Missile Defense Review. P. 28.

5. Обеспечивать проведение региональных и трансрегиональных военных операций. Имеется в виду сохранение свободы действий американских военных контингентов через ограничение возможности противника помешать региональным операциям посредством ракетных атак на передовые развернутые войска США и их союзников или на важную инфраструктуру в регионе²⁰.

Практически все эти пункты были так или иначе указаны в Обзоре ПРО-2010, в том числе связь ПРО с «расширенным сдерживанием». Главным новшеством Обзора ПРО-2019 стало положение о мерах «до пуска» (*left of launch*), относящихся как к региональной ПРО, так и, в некоторых случаях, к НПРО²¹. О возможности применения мер «до пуска» против КНДР и Ирана упоминалось и в Национальной оборонной стратегии 2018 г.²² В частности, речь шла об использовании высокоточных наступательных вооружений для поражения пусковых установок и ракет в целях препятствования их пуску. Кроме того, о мерах «до пуска» в отношении этих стран говорилось в «Обзоре ядерной политики» 2018 г.²³

Представители администрации Дж. Байдена заявили о подготовке нового «Обзора политики США в сфере ПРО». Подход нынешнего руководства США к этой теме пока только формируется, но помощник замминистра обороны США по ядерной политике и политике в сфере ПРО Л. Томеро на слушаниях в Конгрессе подтвердила сохранение 1-го, 3-го и 5-го вышеприведенных приоритетов в ПРО, в частности региональной²⁴.

В анализе официального подхода Вашингтона к сдерживанию с помощью ПРО важно принимать во внимание, что американские военные продолжают подчеркивать роль союзников в поддержании эффективности региональных архитектур ПРО. Глава Космического и противоракетного командования Армии США генерал Д. Карблер

²⁰ Ibid. P. 29–30.

²¹ Ibid. P. 32–33, 35, 60, 63.

²² Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America // The U.S. Department of Defense. P. 6. Available at: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (accessed: 01.09.2021).

²³ Nuclear Posture Review. P. 33, 34.

²⁴ Statement of Ms. Leonor Tomero Deputy Assistant Secretary of Defense for Nuclear and Missile Defense Policy before the Senate Armed Services Committee on Missile Defense // U.S. Senate Committee on Armed Services. 09.06.2021. P. 3–4. Available at: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/5-12-21%20DASD%20Tomero%20Written%20Statement_Final1.pdf (accessed: 01.09.2021).

заявлял, что «так как США никогда не будут иметь достаточно средств, интеграция союзников в общую, обеспечивающую взаимную поддержку архитектуру ПРО является критически важным приоритетом»²⁵.

Подходы различных групп экспертов в США

Критики и сторонники наращивания ПРО в экспертном сообществе сходятся в том, что руководители КНДР и Ирана не настолько безумны, чтобы применять ракетное или ядерное оружие против США и их союзников, так как это приведет к массивному ответному удару и уничтожению режимов в этих странах. Такой исход неприемлем для иранских и северокорейских руководителей, заинтересованных в своем выживании²⁶ [Cha, 2017: 3]. Однако критики ПРО утверждают, что если потенциальные противники Соединенных Штатов (КНДР и Иран) всё же решатся атаковать войска США и их союзников, то это будут не одиночные пуски ракет, а множественные. Относительно же массивного ракетного удара со стороны КНДР и Ирана в соответствующих регионах значительная часть экспертов считают, что региональных систем ПРО США и их союзников не хватит, чтобы его отразить²⁷ [Erasto, 2017: 2]. Соответственно делается вывод, что эти системы не вносят серьезного вклада в сдерживание Северной Кореи и Ирана. Вдобавок эти эксперты напоминают, что противоракеты гораздо дороже, чем наступательные ракеты, поэтому противникам США будет экономически выгоднее просто сделать больше ракет, чтобы преодолеть американские системы ПРО²⁸.

При этом, как отмечают эксперты-критики, КНДР и Иран считают свои наступательные вооружения жизненно необходимыми для

²⁵ Statement by Lieutenant General Daniel L. Karbler, Commanding General, USASMD and JFCC-IMD before the Senate Armed Services Committee, FY 2022 Authorization Request for Missile Defense // U.S. Senate Committee on Armed Services. 09.06.2021. P. 25. Available at: <https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Karbler%20Written%20Statement%20to%20SASC%206-091.pdf> (accessed: 01.09.2021).

²⁶ General Gard Statement to Canadian Senate Standing Committee on National Security and Defence...

²⁷ Coyle P. US builds missile defense system for South Korea, causing more tension // The Hill. 18.03.2017. Available at: <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/foreign-policy/324610-us-builds-missile-defense-system-for-south-korea-but-just> (accessed: 01.09.2021); Holms D. Op. cit.

²⁸ Holms D. Op. cit.

обеспечения своей безопасности, а значит, примут любые меры для поддержания данного потенциала. Стремление США подорвать его приведет к ситуации, когда сторонам не останется ничего иного, кроме как искать новый, чрезвычайно дестабилизирующий способ гарантировать свой ответный потенциал.

Кроме того, эксперты-критики утверждают, что при наличии региональной ПРО у Вашингтона будет больше возможностей для ведения агрессивной политики в регионе. Ложная убежденность США в эффективности ПРО, в частности региональной, может повысить риски военного столкновения²⁹.

С точки зрения сторонников ПРО, величина арсенала РСМД у КНДР и Ирана, а также возможность его наращивания для гарантированного преодоления региональной ПРО не имеют большого значения. Аналитики из этой группы считают, что (1) Пхеньян и Тегеран будут придерживаться стратегии «малого ракетного шантажа» (*cheap shot*) и не решатся на «повышение ставок» и угрозу большой войны; (2) они не будут проводить множественные пуски ракет, потому что захотят сохранить свой ракетный арсенал, чтобы «управлять» эскалацией [Roberts, 2015: 252, 255]. Соответственно, по мнению этой группы экспертов, ПРО ТВД в условиях регионального кризиса убедит эти страны в том, что у них есть возможность использовать какие-либо слабые стороны войск США и их союзников в регионе.

Отвечая на аргумент о возможности количественного наращивания КНДР и Ираном своего ракетного арсенала и в связи с этим — сокращения эффективности ПРО ТВД как средства сдерживания, сторонники ПРО признают, что непроницаемая оборона неосуществима. Они поясняют, что основной смысл ПРО — в том, чтобы создать достаточно сомнений у противника относительно целесообразности нанесения удара. Эти эксперты повторяют аргумент администрации США о том, что наличие ПРО мотивирует противников искать дипломатические решения и дает Вашингтону больше вариантов ответа на их действия помимо наступательных операций. В качестве доказательства такой пользы ПРО для политиков, принимающих решения, приводится обычно успех Израиля в создании и применении противоракетных систем³⁰.

²⁹ Coyle P., McKeon J. Op. cit.

³⁰ America's missile strategy: Countering and defending against threats from Iran and North Korea, conversation at the Foundation for Defense of Democracies. 15.03.2019. P. 5.

Некоторые эксперты обращают внимание на различия между региональным сдерживанием КНДР и Ирана. В отличие от последнего, у Северной Кореи есть ядерный арсенал и были проведены ядерные испытания. По данным Стокгольмского международного института исследований проблем мира, в распоряжении Пхеньяна есть примерно от 40 до 50 ядерных боезарядов³¹. Н. Аоки (Мэрилендский центр международных исследований и исследований по безопасности) обращает внимание на то, что КНДР воспринимает ПРО США как угрозу, и это не разубеждает Пхеньян наращивать ракетный арсенал, а, наоборот, мотивирует создавать больше ракетных комплексов [Aoki, 2017: 4–5]. А. Панда (Фонд Карнеги за международный мир) указывает на особенности качественного развития конструкции новых северокорейских БРМД, призванных повысить их эффективность против систем региональной ПРО. В частности, речь идет о возможности изменения баллистической траектории полета этих ракет таким образом, чтобы они проходили между зонами действия систем Patriot, отвечающих за перехват на низких высотах, и систем ТНААД, нацеленных на перехват на границе атмосферы [Panda, 2021: 15].

В то же время некоторые эксперты считают, что именно надежная ПРО, защищающая от ракет КНДР, могла бы помочь урегулированию противоречий на Корейском полуострове. При этом нынешняя ПРО, которую эти же эксперты рассматривают как ненадежную, не может быть фактором, способствующим дипломатическому решению противоречий [Garwin, Postol, 2018; Goodby, Postol, 2018].

Сторонники ПРО соглашаются с тем, что Пхеньяну невыгодно применять ядерное оружие против США и их союзников. Именно поэтому, считают они, КНДР пойдет по пути ракетно-ядерного шантажа. Например, «захочет посредством серии провокаций и угроз вынудить США изменить свои стратегические расчеты так, чтобы Вашингтон согласился с политическим урегулированием на Корейском полуострове на условиях, соответствующих интересам режима в Северной Корее» [Roberts, 2015: 243]. Как считают эти эксперты, в рамках подобных провокаций Пхеньян мог бы пригрозить ракетно-ядерным ударом, чтобы добиться своих политических це-

Available at: https://www.fdd.org/wp-content/uploads/2019/03/Transcript_Americas_Missile_Strategy_March2019.pdf (accessed: 28.09.2021).

³¹ Summary // SIPRI Yearbook 2021. Armaments, disarmament and international security. P. 16.

лей. Аналитики полагают, что в целях шантажа или для завершения кризиса на своих условиях Пхеньян может осуществить одиночный ракетный пуск для демонстрационного ограниченного ядерного удара, не приводящего к потерям у США и их союзников [Roberts, 2015: 247].

Относительно Ирана сторонники развития региональной ПРО, например Д. Айнхорн и В. ван Дипен (Брукингский институт), продолжают утверждать, что такие комплексы, даже будучи дорогостоящими, технически несовершенными, недостаточными по количеству, тем не менее могут защитить от ограниченных ракетных атак со стороны Ирана или хотя бы осложнить планирование данных нападений иранскими военными [Einhorn, van Diepen, 2019: 4].

Сторонники ПРО отмечают две специфические черты ракетной угрозы со стороны Исламской Республики. Во-первых, связь между Тегераном и группировкой «Хизбалла» в Ливане, а также повстанцами-хуситами в Йемене (движение «Ансар Аллах»). Конечно, специфика и пределы их взаимодействия заслуживают отдельного исследования вне рамок данной статьи, но в оценке эффективности ПРО как части политики сдерживания необходимо учитывать этот факт. Так, в сентябре 2019 г. была осуществлена атака с помощью крылатых ракет и БПЛА на объекты нефтяной инфраструктуры Саудовской Аравии. Ответственность взяли на себя йеменские хуситы. США и их союзники считают, что нападение было инициировано и осуществлено Тегераном. Сторонники наращивания ПРО отметили, что имевшиеся у Саудовской Аравии системы ПВО/ПРО и радары не были способны отразить атаку крылатых ракет и «беспилотников», летевших на низкой высоте и с неожиданного направления. Делался вывод о необходимости развития архитектуры ПВО/ПРО в регионе, а также стратегии ПВО/ПРО Армии США с учетом данного опыта³².

Вторая специфическая черта иранской ракетной угрозы — способность Тегерана произвести демонстрационный ракетный удар по военным объектам США, которые не защищены системами ПРО. Подобная ситуация произошла после уничтожения одной из ключевых фигур иранского военно-политического руководства, генерала К. Сулеймани, в Багдаде в январе 2020 г. По мнению Б. Таллебу («Фонд защиты демократий»), последовавший в ответ ракетный удар Ирана по базам США в Ираке заставляет пересмотреть

³² Williams I. Op. cit.

оценки рисков, на которые иранское руководство готово пойти в случае кризиса, а также роль ракетного арсенала Ирана и порог его применения. Тем не менее Б. Талеблу считает, что и в этих условиях фактор региональной ПРО может осложнить Тегерану планирование ракетных ударов во время кризиса³³.

Эксперты — критики ПРО, например Дж. Льюис (Центр Джеймса Мартина по исследованиям в сфере нераспространения), говорят о сложности защиты даже от одиночных БРМД. В доказательство они приводят опыт Саудовской Аравии. Возглавляемая ею коалиция арабских стран, противостоящая повстанцам-хуситам в Йемене, вынуждена периодически отражать атаки одиночных БРМД на свои войска и объекты с помощью систем Patriot. В более чем половине случаев удается перехватить данные ракеты, но эксперты указывают на ненадежность этих противоракетных комплексов даже в условиях отсутствия средств преодоления ПРО у ракет повстанцев³⁴. Таким образом, поддерживается тезис о том, что системы Patriot не могут восприниматься Ираном как эффективные. Соответственно их роль в сдерживании ракетной атаки Исламской Республики с помощью БРМД остается под сомнением.

Примечательно, что в случае с Израилем эксперты обеих групп соглашались с тем, что, несмотря на серьезные технологические и военные успехи израильских систем ПРО, эти комплексы не защитят от массовой атаки тактическими ракетами и ракетами малой дальности, имеющимися у «Хизбаллы» и Ирана, поэтому основной акцент в рамках сдерживания предлагается делать на угрозу серьезного ответного удара Израиля [Phillips, 2019: 5].

Анализ дискуссий

Относительно приведенных положений Обзора ПРО-2019 и высказываний чиновников администрации США на данную тему можно сказать, что они основаны прежде всего на убежденности в эффективности систем региональной ПРО. В то же время для успеха сдерживания ракетной атаки нужно, чтобы кроме американских военных еще и северокорейское и иранское военно-политическое руководство воспринимало эти системы как эффективные. Адми-

³³ Taleblu B. Op. cit.

³⁴ Lewis J. Patriot missiles are made in America and fail everywhere // Foreign Policy. 28.03.2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/03/28/patriot-missiles-are-made-in-america-and-fail-everywhere/> (accessed: 01.09.2021).

нистрация США и сторонники ПРО не принимают во внимание и не комментируют возможность восприятия региональной ПРО потенциальными противниками США как неэффективной. К тому же эффективность этих систем в условиях реального боя с участием различных средств преодоления ПРО (например, ложных боеголовок) действительно остается предметом дискуссий³⁵.

С учетом аргументации сторонников и критиков региональной ПРО возникают два вопроса: во-первых, мешает ли ПРО ТВД тому самому ракетному шантажу со стороны КНДР и Ирана, о котором говорят эксперты первой группы; во-вторых, опасаются ли Пхеньян и Тегеран региональных систем ПРО в контексте защиты своей страны от агрессии извне?

Ответ на первый вопрос был ясно сформулирован критиками ПРО, когда было сказано, что КНДР и Ирану достаточно продолжать дальше наращивать арсенал ракет, чтобы осуществлять шантаж своих соседей. Сторонники ПРО не отрицают этого, но говорят, что величина арсеналов не имеет решающего значения, так как КНДР и Иран всё равно не применяют эти ракеты. Именно в связи с перспективой применения этих ракет был сформулирован второй вопрос, ответ на который дать гораздо сложнее.

Эксперты — сторонники ПРО не учитывают, что в случае наращивания сил и средств США и их союзников, с одной стороны, и КНДР или Ирана — с другой в регионе возрастает риск инцидентов с участием войск всех этих стран. При этом даже в самом Обзоре ПРО-2019 не исключалась возможность просчета со стороны Пхеньяна или Тегерана относительно намерений США и их союзников и, как следствие, принятия решения о ракетном ударе по американским и союзным им силам в регионе³⁶.

Если КНДР и Иран в подобных обстоятельствах посчитают, что удар от США неизбежен, то у них, скорее всего, будут следующие варианты действий:

- 1) нанести демонстрационный ракетный (в случае с КНДР — ракетно-ядерный) удар, не приводящий к потерям США и их союзников, как считают сторонники ПРО;
- 2) задействовать все имеющиеся наступательные средства, в том числе ракетные вооружения, возможно, в ядерном оснащении, из-

³⁵ Panda A. Op. cit.

³⁶ 2019 Missile Defense Review. P. 26.

за страха утратить возможность применить какую-то часть своих средств вследствие упреждающего удара со стороны США и их союзников по уже разведанным ими целям, как считают критики ПРО;

3) воздержаться от удара перед лицом неминуемого, с их же точки зрения, нападения, отложив решение на период после удара США.

Разберем все эти варианты, начиная с последнего.

1. *Отсутствие первого удара со стороны КНДР и Ирана.* Сторонники ПРО никак не разбирают этот вариант. В то же время, следуя логике критиков ПРО, можно заключить, что КНДР и Иран решат никак не отвечать на наращивание американских войск и противоракетных систем в регионе в условиях напряженной обстановки гипотетического кризиса только в том случае, если будут абсолютно уверены, что США и их союзники не обладают достаточными данными о расположении северокорейских и иранских ракетных комплексов, чтобы вывести из строя значительную их часть.

2. *Множественные пуски.* Критики ПРО, заявляя о большом значении наступательных средств для КНДР и Ирана, не рассматривают ситуации, когда военные этих стран убеждены в том, что США и их союзники не сумеют вывести из строя ракетные комплексы, а также уверены в способностях своих РСМД преодолеть региональную ПРО. Именно такая уверенность Пхеньяна и Тегерана в маскировке их ракетных комплексов и в преодолении ПРО ТВД имеющимися средствами могла бы снизить вероятность, во-первых, наращивания ими арсенала, а во-вторых, эскалации со стороны КНДР и Ирана для поддержания своего преимущества в регионе.

Сторонники ПРО не рассматривают второй вариант, поскольку считают, что КНДР и Иран не решатся на большую войну. Данная группа экспертов не изучает ситуации, когда в условиях военно-политического кризиса, даже если он изначально спровоцирован Пхеньяном или Тегераном, эти страны начинают исходить из того, что США хотят лишить их преимущества огромного арсенала.

В поддержку критиков ПРО можно заметить, что КНДР и Иран в теории могут опасаться сценария, при котором США и их союзники нанесут удары по известным им местам базирования ракетных комплексов в Северной Корее и Иране, а системы ПРО ТВД перехватят значительную часть оставшихся ракет, если они будут запущены. Упомянутые ранее меры «до пуска» как часть стратегии ПРО в отношении ракет КНДР и Ирана могут привести именно к такому

развитию событий. Примечательно, что данный сценарий не был детально рассмотрен экспертами ни одной из групп.

Учитывая приведенные оценки размера ядерного арсенала КНДР, можно сказать, что большая часть ее ракет не оснащена ядерными боеголовками. При малой величине северокорейского ядерного арсенала вывод из строя даже небольшой его части в результате упреждающего удара войск США может ослабить потенциал ответного удара по американским базам в регионе. Остается неизученным вопрос, будет ли Пхеньян в условиях военно-политического кризиса при решении о применении ракетных вооружений (и ядерных, и неядерных), не зная, о каких именно ракетных комплексах известно военным в США, исходить из худшего сценария и руководствоваться логикой «используй или потеряешь».

Тегеран не обладает ядерным оружием, но его РСМД имеют огромное значение для обеспечения безопасности Ирана, особенно из-за низкого уровня развития военно-воздушных сил страны [Cordesman, 2020]. В настоящий момент неясно, насколько Иран опасается варианта удара по его ракетным силам с последующим применением систем региональной ПРО для перехвата оставшихся ракет в случае их пуска. Незученной остается и вероятность опрометчивых шагов со стороны Пхеньяна или Тегерана в описанной ситуации.

3. *Одиночный ракетный пуск, не приводящий к жертвам среди войск США и их союзников.* Критики ПРО, по большому счету, не рассматривают данный вариант. С их точки зрения, лидеры КНДР и Ирана будут опасаться производить такой пуск из страха неправильного понимания этого шага и возмездия со стороны США и их союзников. По мнению этой группы экспертов, если Пхеньян и Тегеран решатся на ракетную атаку, то это будут множественные пуски. Аналитики никак не учитывают, во-первых, возможность использования неядерной ракеты, во-вторых, тот факт, что одна или обе стороны сами по себе могут неправильно оценивать кризисную ситуацию как стабильную. Оба эти обстоятельства могли бы повысить вероятность одиночного ракетного пуска [Криволапов, 2021: 74].

Кроме того, в рассмотрении возможности одиночного пуска, о которой говорят сторонники ПРО, необходимо учитывать несколько обстоятельств.

Во-первых, исходя из логики Обзора ПРО-2019, сам факт одиночного ракетного пуска уже будет означать провал сдерживания с участием ПРО.

Во-вторых, успешный перехват будет иметь последствия. В зависимости от конфигурации ПРО американцы и их союзники могут попытаться перехватить эту одиночную ракету, даже если поймут, что она не угрожает их войскам, и тем попытаться разубедить Пхеньян или Тегеран в эффективности шантажа. Но нет гарантий, что успех региональных систем ПРО в этом случае докажет руководству КНДР или Ирана, что массированный ракетно-ядерный удар будет неэффективен в случае необходимости его нанесения. Соответственно ПРО не поможет разубедить Пхеньян или Тегеран, и они вполне могут продолжить оказывать давление с угрозой применения более обширных средств. В свою очередь сторона, которой удалось перехватить одиночную ракету, может подумать, что у нее достаточно средств защиты, а моральный дух оппонента подорван, поэтому можно далее продолжать оказывать давление. Таким образом, ПРО в условиях кризиса создаст иллюзию защищенности и будет дополнительной предпосылкой для опрометчивых шагов от стороны, обладающей средствами ПРО, как это отмечали критики. Ситуация может далее дестабилизироваться.

В-третьих, неудачная попытка перехвата тоже будет иметь последствия. Сторона, которой не удалось обезвредить одиночную ракету, в условиях развивающегося кризиса может утратить веру в возможности своей ПРО как средства сдерживания и начать обдумывать необходимость упреждающего удара. Это станет ясно противостоящей стороне. Может возникнуть ситуация взаимного страха внезапной атаки и вышеописанного опасения Пхеньяна и Тегерана потерять значительную часть своих ракетных комплексов и вооружений в регионе из-за упреждающего удара противника. Подобное может создать стимулы для дальнейшей эскалации либо, в зависимости от обстоятельств кризиса, для атаки на опережение.

Справедливости ради следует признать, что наличие ПРО ТВД действительно может в определенной степени повысить порог начала применения ракетных вооружений и стабилизировать ситуацию, как об этом писал Б. Робертс. Однако экспертами не был дан ответ на вопрос, насколько долговременной будет эта стабилизация, в случае если для гипотетического кризиса или конфликта в регионе уже есть военно-политические предпосылки и причины. И сто-

ронники, и критики ПРО с начала 2000-х годов утверждают, что КНДР и Иран наращивают арсеналы РСМД, чтобы гарантировать собственные преимущества в соответствующих регионах. В таких условиях продолжение расширения региональной ПРО не будет ли стабилизировать ситуацию лишь до тех пор, пока потенциальные противники США не начнут интерпретировать эти действия как подготовку наступления Вашингтоном и его союзниками? Остается неисследованным вопрос, после достижения какой степени развития региональной ПРО Северная Корея и Иран начнут наращивать ракетные арсеналы уже не для «малого ракетного шантажа», а чтобы не допустить потери возможности ответа на давление со стороны США.

Интеграцию противоракетных систем союзников в региональную архитектуру ПРО администрация США и эксперты — сторонники ПРО считают критически важной. Но последствия участия союзников США в региональных архитектурах ПРО как средстве сдерживания КНДР и Ирана также остаются теоретически непроработанными. Проблемы в отношениях между различными союзниками Вашингтона остаются одним из основных препятствий в организации региональных архитектур ПРО. В отличие от Европы, где эти комплексы развернуты в рамках НАТО по принципу «все защищают всех», в Северо-Восточной Азии и на Ближнем Востоке пока доступна только интеграция между американскими и союзными системами ПРО на двусторонней основе, и каждая страна, по большому счету, защищает только сама себя. США считают такую конфигурацию неэффективной. Однако отношения между Сеулом и Токио остаются натянутыми, между Израилем и арабскими монархиями Персидского залива они в последнее время улучшились, но далеки от дружественных. В рамках Совета сотрудничества арабских государств Залива не только интеграция региональных систем ПРО в единую архитектуру, но даже обмен данными с радаров остается серьезной политической проблемой³⁷. Системы ПРО, имеющиеся на вооружении этих союзников США, относятся к тактическим и региональным и имеют ограниченную численность.

Преодоление всех политических разногласий между союзниками США и унификация региональных архитектур ПРО по принципу

³⁷ Capaccio T. U.S. Gulf commander pushes allies in region to share defenses // Bloomberg Quint. 13.08.2020. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-13/u-s-gulf-commander-pushes-allies-in-region-to-share-defenses> (accessed: 01.09.2021).

«все защищают всех» повысили бы численность задействованных систем ПРО ТВД. Но остаются неясными два вопроса. Как интеграция систем ПРО союзников США разубедит руководство КНДР и Ирана в эффективности множественных ракетных пусков? Почему Пхеньян и Тегеран не пойдут на наращивание численности своих развернутых РСМД в ответ на усиление такой интеграции?

Основная особенность ракетной угрозы со стороны КНДР — это возможность ядерного оснащения ее ракет. Испытаний американских систем ПРО ТВД против реальной ядерной боеголовки не проводилось. Есть серьезные основания согласиться с российскими исследователями, которые склонны полагать, что при наличии у сторон регионального противостояния ядерного оружия фактор ПРО будет лишь усугублять гонку вооружений, а не стабилизировать регион [Дворкин, 2019: 10]. Если от неядерных ракет региональная ПРО в какой-то степени может защитить, то в противостоянии с ядерными боеголовками неудача перехвата хотя бы одной грозит катастрофическими последствиями [Золотарёв, 2019]. В этой связи вероятная эффективность региональной ПРО в перехвате ядерных ракет может оцениваться в КНДР как еще более низкая. Соответственно роль ПРО ТВД в сдерживании пусков ракет в ядерном оснащении всё еще под вопросом.

Относительно особенностей ситуации на Ближнем Востоке сторонники ПРО справедливо отмечают прогресс Израиля в создании его региональных систем ПРО. Но ведет ли наличие развитой ПРО у Израиля к тому, что с помощью этих систем ему удастся исключить возможность ракетного шантажа со стороны Ирана? Опыт показывает, что Тегеран не оставляет попыток оказать давление на Израиль угрозой применения ракет. Наблюдатели отмечают, что Исламская Республика наращивает поставки ракет ливанской группировке «Хизбалла» и пытается развернуть БРМД на территории Сирии. В обоих случаях действия Ирана приводили к активным ответным шагам вплоть до уничтожения переправляемых по земле ракет ударами ВВС Израиля на территории Ирака [Shaikh, 2019: 2, 4], а также к авиаударам по местам дислокации иранских военных в Сирии³⁸. Таким образом, главную роль в сдерживании Ирана и препятство-

³⁸ Israel launches major air strikes on Iran-linked targets in Syria // Reuters. 13.01.2021. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-syria-attack-israel-idUSKBN29H32S> (accessed: 01.09.2021).

вании ракетному шантажу играет здесь не развитая архитектура ПРО, а скорее операции с участием наступательных вооружений.

Израиль добился серьезных успехов в перехвате с помощью системы ПРО «Железный купол» тактических ракет (дальность менее 500 км) и минометных снарядов, запускаемых по его территории негосударственными субъектами в Палестине (движение «ХАМАС»). Однако при оценке данного факта нужно учитывать целый ряд обстоятельств. Во-первых, сдерживание ракетных атак со стороны негосударственных субъектов отнюдь не то же самое, что сдерживание ракетной атаки со стороны государства, — первое является гораздо более сложной задачей [Vinson, Caldwell, 2016: 121]. Более того, проблему сдерживания ракетных атак от государств, осуществляемых с помощью незаконных вооруженных формирований, американские эксперты почти не исследуют. Во-вторых, перехват тактических ракет проще осуществить, чем перехват РСМД, летящих на большей скорости и, возможно, оснащенных средствами преодоления ПРО. В-третьих, даже эффективность тактической ПРО Израиля и Саудовской Аравии не сдерживает противостоящих им негосударственных субъектов (движения «ХАМАС» и «Ансар Аллах» соответственно) от осуществления новых атак относительно дешевыми ракетами [Williams, Shaikh, 2020]. В-четвертых, создание ПРО Израилем не означает, что он отказался от ответных ударов по объектам противника с помощью своих ВВС³⁹. Продолжение применения Израилем наступательных вооружений в ответ на ракетную атаку означает, что даже в случае достижения сдерживающего эффекта нельзя со всей определенностью считать это следствием именно развертывания ПРО.

Говоря о запуске Ираном ракет со своей территории по американским военным объектам в соседнем Ираке, сторонники ПРО акцентировали внимание на отсутствии противоракетных средств на атакованных базах, что, по их словам, и предопределило выбор цели Тегераном. В то же время глава Объединенного комитета начальников штабов США генерал М. Милли на слушаниях в Конгрессе признавал, что даже если бы на атакованных американских базах присутствовали средства ПРО, то не было гарантий, что эти

³⁹ Israel pounds Gaza to curb Palestinian militants but rockets still fly // Reuters. 14.05.2021. Available at: <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-fires-artillery-into-gaza-amid-persistent-palestinian-rocket-attacks-2021-05-13/> (accessed: 01.09.2021).

базы были бы защищены от всех запущенных в тот день по ним ракет⁴⁰. Ограниченный потенциал ПРО ТВД даже против небольшой по масштабам иранской ракетной атаки еще раз ставит под вопрос роль подобных противоракетных комплексов в региональном сдерживании.

* * *

В статье рассмотрены основные тезисы и доводы американских экспертов, участвующих в обсуждении роли ПРО ТВД в региональном сдерживании Северной Кореи и Ирана. Администрация Дж. Байдена уже высказалась в поддержку большинства положений о важности региональной ПРО в таком сдерживании. Эти положения были сформулированы еще в Обзоре ПРО-2019, составленном при администрации Д. Трампа. При том что, в отличие от начавшихся в 2018 г. обсуждений роли ПРО ТВД в региональном сдерживании России и Китая, аналогичные планы в отношении Северной Кореи и Ирана обсуждаются с конца 1990-х годов, проведенное исследование позволило выявить целый ряд «узких мест», логических нестыковок и противоречий во взглядах как сторонников, так и критиков подобного использования систем ПРО.

Критики говорят о дестабилизирующей роли ПРО ТВД как дополнительном обстоятельстве, мотивирующем Пхеньян и Тегеран наращивать вооружения. Сторонники региональной ПРО рассматривают ее как фактор, который должен способствовать разрешению противоречий и лишить потенциальных агрессоров их основных инструментов. Некоторые аргументы и сторонников, и критиков региональной ПРО не доработаны с точки зрения теории и отличаются однобокостью. Лишь некоторые критики рассматривают сценарии, где ПРО ТВД могла бы сыграть стабилизирующую роль, а сторонники напрочь отказываются видеть в региональной ПРО фактор, каким-либо образом усиливающий напряженность. Американские эксперты до сих пор не провели подробного анализа возможных конкретных ситуаций сдерживания КНДР или Ирана и особенно моделирования их ответных действий на наращивание

⁴⁰ Dickstein C. CENTCOM general: US is moving air and missile defense weapons into Iraq // Stars and Stripes. 10.03.2020. Available at: https://www.stripes.com/theaters/middle_east/centcom-general-us-is-moving-air-and-missile-defense-weapons-into-iraq-1.621925 (accessed: 01.09.2021).

региональной ПРО вблизи их границ, в том числе на усиление интеграции американских систем с союзными.

При этом Северо-Восточная Азия и Ближний Восток имеют свои особенности в плане ракетных угроз и политической обстановки. Их соотношение с фактором ПРО также осталось почти не изучено экспертами. Наиболее значимые из этих особенностей — наличие небольшого ядерного арсенала у КНДР, политика активных упреждающих действий Израиля в регионе Ближнего Востока, а также такой ресурс Ирана, как негосударственные субъекты. Всё это необходимо учитывать при анализе потенциальных сценариев регионального сдерживания. Нет никаких гарантий, что дальнейшее развитие ситуаций вокруг КНДР и Ирана не приведет к напряженности в их регионах. Исходя из того, что одной из главных целей региональной ПРО, уже сформулированной администрацией Дж. Байдена, остается сдерживание Северной Кореи и Ирана, необходимо более подробно исследовать влияние ПРО ТВД на стабильность в соответствующих регионах.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арбатов А.Г. Грядет ли гонка без правил? (Ядерное сдерживание в отсутствие контроля над вооружениями) // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. № 5. С. 24–35. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-24-35.
2. Баклицкий А. Возможности для трансформации механизмов контроля над вооружениями применительно к новым технологиям и видам вооружений // *Индекс безопасности*. 2021. № 2 (16). Доступ: <http://www.pircenter.org/media/content/files/14/16122108900.pdf> (дата обращения: 31.01.2022).
3. Дворкин В.З. Влияние систем ПРО на стратегическую стабильность и перспективы ядерного разоружения // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. № 8. С. 5–12. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-8-5-12.
4. Десять лет без Договора по ПРО. Проблема противоракетной обороны в российско-американских отношениях / Под ред. С.М. Рогова. М.: ИСКРАН, 2012.
5. Есин В.И. Американская и российская системы противоракетной обороны и стратегическая стабильность // *Вестник Московского университета*. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2017. № 4. С. 3–41.
6. Есин В.И. Государственная политика США и России в области контроля над ядерными вооружениями: сотрудничество и противобор-

ство // Россия и Америка в XXI веке. 2015. № 3. Доступ: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=454> (дата обращения: 30.01.2022).

7. Есин В.И. Политика США в области противоракетной обороны и ее влияние на стратегическую стабильность // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 3. С. 85–114.

8. Золотарёв П.С. Ядерные аспекты военной политики и российско-американские отношения // Россия и Америка в XXI веке. 2019. № 1. Доступ: <https://rusus.jes.su/s207054760004694-0-1/> (дата обращения: 01.02.2022). DOI: 10.18254/S207054760004694-0.

9. Кокошин А.А. Стратегическое ядерное и неядерное сдерживание в обеспечении национальной безопасности России. М.: URSS, 2015.

10. Криволапов О.О. Дискуссии о роли американской ПРО театра военных действий в региональном сдерживании России и Китая // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2021. № 1. С. 58–84. DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-58-84.

11. Криволапов О.О. Противоракетная оборона США: дискуссии и решения (2009–2019). М.: Весь мир, 2020.

12. Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество? / Под ред. А.Г. Арбатова, В.З. Дворкина. М.: РОССПЭН, 2012.

13. Рогов С.М., Золотарев П.С., Есин В.И., Кузнецов В.С. О качественной трансформации российско-американских отношений в стратегической области. Рабочая тетрадь VII. Российский совет по международным делам. М., 2013.

14. Российско-американское сотрудничество и противоборство. Значение для национальной безопасности России / Под ред. акад. РАН С.М. Рогова. М.: Весь мир, 2017.

15. Aoki N. Seeing missile defense as U.S. hostility, North Korea aims at more and better weapons // Missile defense, extended deterrence, and nonproliferation in the 21st century. Center for International and Security Studies at Maryland, 2017. Available at: <https://cisssm.umd.edu/sites/default/files/2019-07/Paper%205%20-%20Seeing%20Missile%20Defense%20as%20U.S.%20Hostility%2C%20North%20Korea%20Aims%20at%20More%20and%20Better%20Weapons%20.pdf> (accessed: 01.02.2022).

16. Buzhinskiy E. U.S.-Russia arms control: Where we are and where we are going // Security Index. 2021. No. 3 (18). Available at: <http://pircenter.org/en/articles/2261-7494054> (accessed: 13.12.2021).

17. Cha V. Countering the North Korean threat: New steps in U.S. policy. Center for Strategic & International Studies, 2017.

18. Cordesman A. Iran and the changing military balance in the Gulf — Net assessment indicators. Center Strategic & International Studies, 2020.

19. Einhorn R., van Diepen V. Constraining Iran's missile capabilities. Brookings Institution, 2019.

20. Erasto T. Between the shield and the sword: NATO's overlooked missile defense dilemma. Ploughshares Fund, 2017.

21. Garwin R., Postol T. Technical refinements in design features of the airborne patrol against North Korean ICBMs. Report to members of Congress and their staffs with regard to the FY 2019 NDAA. MIT Science, Technology, and National Security Working Group, 2018.

22. Goodby J., Postol T. A new boost-phase missile defense system and its diplomatic uses in the North Korea dispute // *Bulletin of the Atomic Scientists*. 2018. Vol. 74. Iss. 4. P. 210–219. DOI: 10.1080/00963402.2018.1486578.

23. Mazarr M. et al. What deters and why. Exploring requirements for effective deterrence of interstate aggression. RAND Corporation, 2018.

24. Panda A. Missile defense strategy, policies, and programs in Review of the Defense Authorization Request. Carnegie Endowment for International Peace, 2021.

25. Phillips J. U.S. should boost deterrence against Iran. The Heritage Foundation, 2019.

26. Roberts B. Strategic dead end or game changer? // *Regional missile defense from a global perspective* / Ed. by C.M. Kelleher, P. Dombrowski. Stanford: Stanford University Press, 2015. P. 241–263.

27. Shaikh S. Iranian missiles in Iraq. Center for Strategic & International Studies, 2019.

28. Stefanovich D. Broadening the scope of arms control: New strategic systems, 'non-strategic' arsenals, conventional long-range precision strike, hypersonic missiles, missile defense, and space capabilities // *Security Index*. 2021. No. 3 (18). Available at: <http://pircenter.org/en/articles/2262-1016895> (accessed: 13.12.2021).

29. Vinson M., Caldwell J. Violent nonstate actors with missile technologies: Threats beyond the battlefield // *Joint Forces Quarterly*. 2016. No. 1 (80). P. 116–123.

30. Williams I., Shaikh S. The missile war in Yemen. Center for Strategic & International Studies, 2020.

REFERENCES

1. Arbatov A.G. 2019. Gryadet li gonka bez pravil (Yadernoe sderzhivanie v otsutstvie kontrolya nad vooruzheniyami) [Facing race with no rules? (Nuclear deterrence without arms control)]. *World Economy and International Relations*, no. 5, pp. 24–35. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-24-35. (In Russ.)

2. Baklitsky A. 2021. Vozmozhnosti dlya transformatsii mekhanizmov kontrolya nad vooruzheniyami primenitelno k novym tekhnologiyam i vidam

vooruzhenii [Opportunities for transformation of arms control mechanisms regarding new technologies and weapons]. *Security Index*, no. 2 (16). Available at: <http://www.pircenter.org/media/content/files/14/16122108900.pdf> (accessed: 31.01.2022). (In Russ.)

3. Dvorkin V.Z. 2019. Vliyanie system PRO na strategicheskuyu stabilnost' i perspektivy yadernogo razoruzheniya [Impact of missile defense systems on strategic stability and prospects for nuclear disarmament]. *World Economy and International Relations*, no. 8, pp. 5–12. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-8-5-12. (In Russ.)

4. Rogov S.M. (ed.). 2012. *Desyat' let bez Dogovora po PRO. Problema protivoraketnoi oborony v rossisko-amerikanskikh otnosheniyakh* [Ten years without ABM Treaty. Missile defense problem in Russia-U.S. relations]. Moscow, ISKRAN Publ. (In Russ.)

5. Esin V. 2017. Amerikanskaya i rossiiskaya sistemy protivoraketnoi oborony i strategicheskaya stabilnost' [The U.S. and Russian missile defense systems and strategic stability]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 3–41. (In Russ.)

6. Esin V. 2015a. Gosudarstvennaya politika SShA i Rossii v oblasti kontrolya nad vooruzheniyami: sotrudnichestvo i protivoborstvo [USA and Russia state policy on nuclear arms control: Cooperation and confrontation]. *Russia and America in the 21th century*, iss. 3. Available at: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=454> (accessed: 30.01.2022). (In Russ.)

7. Esin V. 2015b. Politika SShA v oblasti protivoraketnoi oborony i ee vliyanie na strategicheskuyu stabilnost' [U.S. missile defense policy and its impact on strategic stability]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 3, pp. 85–114. (In Russ.)

8. Zolotarev P. 2019. Yadernye aspekty voennoi politiki i rossisko-amerikanskije otnosheniya [Nuclear aspects of military policy and Russian-American relations]. *Russia and America in the 21th century*, iss. 1. DOI: 10.18254/S207054760004694-0. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760004694-0-1/> (accessed: 01.02.2022). (In Russ.)

9. Kokoshin A. 2015. *Strategicheskoe yadernoe i neyadernoe sderzhivanie v obespechenii natsionalnoi bezopasnosti Rossii* [Strategic nuclear and conventional deterrence in ensuring the national security of Russia]. Moscow, URSS Publ. (In Russ.)

10. Krivolapov O. 2020. *Protivoraketnaya oborona SShA: diskussii i resheniya (2009–2019)* [Missile defense of the United States: Discussions and decisions (2009–2019)]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)

11. Krivolapov O.O. 2021. Diskussii o roli amerikanskoi PRO teatra voennykh deistvii v regionalnom sderzhivanii Rossii i Kitaya [Debates on the role of the US theater missile defense in regional deterrence of Russia and China]. *Moscow*

University Bulletin of World Politics, no. 1, pp. 58–84. DOI: 10.48015/2076-7404-2021-13-1-58-84. (In Russ.)

12. Arbatov A.G., Dvorkin V.Z. (eds.). 2012. *Protivoraketnaya oborona: protivostoyanie ili sotrudnichestvo* [Missile defense: Confrontation or cooperation]. Moscow, ROSSPEN Publ. (In Russ.)

13. Rogov S.M., Zolotarev P.S., Esin V.I., Kuznetsov V.S. 2013. *O kachestvennoy transformatsii rossisko-amerikanskikh otnoshenii v strategicheskoi oblasti* [On qualitative transformation of Russia-U.S. relations on strategic issues]. Russian International Affairs Council. Moscow. (In Russ.)

14. Rogov S.M. (ed.) 2017. *Rossiisko-amerikanskoe sotrudnichestvo i protivoborstvo. Znachenie dlya natsionalnoi bezopasnosti Rossii* [Russia and American confrontation and cooperation. The consequences for Russia's national security]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)

15. Aoki N. 2017. Seeing missile defense as U.S. hostility, North Korea aims at more and better weapons. *Missile defense, extended deterrence, and nonproliferation in the 21st century*. Center for International and Security Studies at Maryland. Available at: <https://cisss.umd.edu/sites/default/files/2019-07/Paper%205%20-%20Seeing%20Missile%20Defense%20as%20U.S.%20Hostility%2C%20North%20Korea%20Aims%20at%20More%20and%20Better%20Weapons%20.pdf> (accessed: 01.02.2022).

16. Buzhinskiy E. 2021. U.S.-Russia arms control: Where we are and where we are going. *Security Index*, no. 3 (18). Available at: <http://pircenter.org/en/articles/2261-7494054> (accessed: 13.12.2021).

17. Cha V. 2017. *Countering the North Korean threat: New steps in U.S. policy*. Center for Strategic & International Studies.

18. Cordesman A. 2020. *Iran and the changing military balance in the Gulf — Net assessment indicators*. Center Strategic & International Studies.

19. Einhorn R., Van Diepen V. 2019. *Constraining Iran's missile capabilities*. Brookings Institution.

20. Erasto T. 2017. *Between the shield and the sword: NATO's overlooked missile defense dilemma*. Ploughshares Fund.

21. Garwin R., Postol T. 2018. *Technical refinements in design features of the airborne patrol against North Korean ICBMs*. Report to members of Congress and their staffs with regard to the FY 2019 NDAA. MIT Science, Technology, and National Security Working Group.

22. Goodby J., Postol T. 2018. A new boost-phase missile defense system and its diplomatic uses in the North Korea dispute. *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 74, iss. 4, pp. 210–219. DOI: 10.1080/00963402.2018.1486578.

23. Mazarr M. et al. 2018. *What deters and why. Exploring requirements for effective deterrence of interstate aggression*. RAND Corporation.

24. Panda A. 2021. *Missile defense strategy, policies, and programs in Review of the Defense Authorization Request*. Carnegie Endowment for International Peace.

25. Phillips J. 2019. *U.S. should boost deterrence against Iran*. The Heritage Foundation.

26. Roberts B. 2015. Strategic dead end or game changer? In: Kelleher C.M., Dombrowski P. (eds.). *Regional missile defense from a global perspective*. Stanford, Stanford University Press, pp. 241–263.

27. Shaikh S. 2019. *Iranian missiles in Iraq*. Center for Strategic & International Studies.

28. Stefanovich D. 2021. Broadening the scope of arms control: New strategic systems, ‘non-strategic’ arsenals, conventional long-range precision strike, hypersonic missiles, missile defense, and space capabilities. *Security Index*, no. 3 (18). Available at: <http://pircenter.org/en/articles/2262-1016895> (accessed: 13.12.2021).

29. Vinson M., Caldwell J. 2016. Violent nonstate actors with missile technologies: Threats beyond the battlefield. *Joint Forces Quarterly*, no. 1 (80), pp. 116–123.

30. Williams I., Shaikh S. 2020. *The missile war in Yemen*. Center for Strategic & International Studies.

Статья поступила в редакцию 06.07.2021;
одобрена после рецензирования 16.12.2021;
принята к публикации 11.01.2022

The article was submitted 06.07.2021;
approved after reviewing 16.12.2021;
accepted for publication 11.01.2022

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

FOREIGN ASSISTANCE

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-64-113

Научная статья / Research paper

В.И. Баргенов*

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ПОЛИТИКОЙ США ПО ОКАЗАНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ В XXI ВЕКЕ: ОТ ДЖОРДЖА БУША-МЛАДШЕГО ДО ДЖОЗЕФА БАЙДЕНА

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

В научной литературе по внешней политике США наблюдается трудно-объяснимый дефицит работ, посвященных такому любопытному феномену, как президентские инициативы по оказанию международной помощи. Подобный инструмент если и рассматривается, то в контексте деятельности отдельных администраций, но не функционирования американской национальной системы управления международной помощью в целом. Настоящая статья призвана восполнить этот пробел. В первом разделе обозначено место президентских инициатив среди применяемых главой Белого дома инструментов управления политикой международной помощи, определены причины расширения масштабов их использования. Во втором разделе проведен сравнительный анализ порядка десяти ключевых инициатив XXI в. — с особым акцентом на отличии Президентской инициативы по возрождению демократии, запущенной на Саммите за демократию в декабре 2021 г. Дж. Байденом, от инициатив его предшественников. Сделан вывод, что подобный инструмент в последние десятилетия получил распространение вследствие как объективных, так и субъективных при-

* *Баргенов Владимир Игоревич* — кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

чин. С одной стороны, президенты стремились расширить пространство для маневра в вопросах программирования и бюджетирования помощи, изначально ограниченное законодательством и сузившееся еще больше в результате резкого увеличения числа целевых ассигнований в Конгрессе. С другой стороны, сказалась и беспрецедентная активность Дж. Буша-мл., с которой другим президентам приходилось соотносить свои действия. Однако запуск каждой инициативы был обусловлен уникальной комбинацией факторов, действовавших на индивидуальном, внутригосударственном и структурном уровнях. Это определило многообразие обстоятельств их появления, документального и институционального оформления — при сохранении, однако, ряда общих черт, таких как: 1) четкое обозначение финансовых параметров; 2) многолетняя перспектива; 3) подкрепление законами, распорядительными актами президента или документами стратегического планирования; 4) создание специальных координирующих структур. При этом чем выше изначально был статус последних и четче их мандат, тем более эффективно реализовывались сами инициативы. Запуск Дж. Байденом уже в первый год правления собственной Президентской инициативы по возрождению демократии, объединяющей инструменты дипломатии и содействия развитию, подтверждает выявленную логику. Его стремление оставить след в истории определило выбор тематического профиля, более всего отражающего его идейно-политические взгляды и представления о стержневом противостоянии эпохи. В то же время инициатива Дж. Байдена кардинально отличается от предшествующих во всех трех выделенных нами измерениях как обстоятельствами запуска, так и отсутствием (по крайней мере, на данный момент) полноценного документального или институционального оформления. В этой связи вероятность оказания данной инициативой значимого, долговременного влияния на политику США как донора не следует переоценивать.

Ключевые слова: США, международная помощь, содействие международному развитию, президентские инициативы, бюджетные ассигнования, администрация, Конгресс, бюджетирование, поддержка демократии, Дж. Буш-мл., Б. Обама, Д. Трамп, Дж. Байден

Для цитирования: Бартенев В.И. Президентские инициативы как инструмент управления политикой США по оказанию международной помощи в XXI веке: от Джорджа Буша-младшего до Джозефа Байдена // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 64–113. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-64-113.

Vladimir I. Bartenev

**PRESIDENTIAL INITIATIVES
AS A TOOL TO MANAGE U.S. FOREIGN ASSISTANCE
POLICIES IN THE XXI CENTURY:
FROM GEORGE W. BUSH JR. TO JOSEPH R. BIDEN**

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

Exploration of bibliography on the U.S. foreign policy reveals a striking and inexplicable lack of scholarly attention to such an interesting phenomenon, as presidential foreign aid initiatives. Such initiatives are studied exclusively in the context of a given administration's policy but not as an element of the U.S. national system of foreign aid management. This paper is meant to fill this gaping niche. The first section defines a place of such initiatives among the presidential tools to influence foreign aid policies and the reasons behind their proliferation. The second section compares a dozen of the most prominent presidential initiatives of the XXI century — with a special focus on the differences between the most recent Presidential Initiative for Democratic Renewal, launched by Joseph Biden at the Summit for Democracy, and the initiatives of his predecessors. The conclusion is drawn that presidential initiatives have gained in significance over the last two decades due to objective as well as subjective factors. On the one hand, U.S. presidents sought to expand the room for maneuver in foreign aid programming and budgeting, which had been very limited from the very beginning due to the legal constraints and which had contracted even further because of a quick proliferation of Congressional earmarks and directives. On the other hand, one should not underestimate the impact of an unprecedented activism of the George W. Bush that the last three U.S. presidents had to keep in mind in their own aid policies. However, the launch of each initiative was determined by a unique combination of factors operating at the individual, domestic and structural levels. This explains a great variety in circumstances surrounding their launch, documentary and institutional formalization, which did not preclude a number of key similarities: 1) determining the funding volume; 2) providing a long-term perspective; 3) supporting the initiative through authorization acts, presidential orders, memoranda/directives or strategic planning documents issued by the White House; 4) establishing new coordination units. The higher the status of these units and the clearer their mandates were, the more effectively the implementation process went. The launch of the Joseph Biden's Presidential Initiative for Democratic Renewal — which combines diplomacy and development tools — at the end of his first year in office illustrates the role of the aforementioned factors. His intent to solidify his legacy predetermined

the choice of a thematic profile for the first presidential initiative which would reflect his personal ideas and considerations about a pivotal confrontation of the epoch in the most explicit way. However, at least for the time being the Joseph Biden's initiative stands out in all three main dimensions, which raises doubts about its potential to exert a systemic and long-term influence on the U.S. foreign assistance policies.

Keywords: United States, foreign assistance, international development cooperation, presidential initiatives, appropriations, administration, Congress, budgeting, democracy promotion, George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump, Joseph Biden

About the author: *Vladimir I. Bartenev* — PhD (History), Associate Professor at the Chair of International Organizations and World Political Processes, Director of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

For citation: Bartenev V.I. 2022. Presidential initiatives as a tool to manage U.S. foreign assistance policies in the XXI century: From George W. Bush Jr. to Joseph R. Biden. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 64–113. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-64-113. (In Russ.)

9–10 декабря 2021 г. в онлайн-формате состоялся созванный президентом США Дж. Байденом первый Саммит за демократию, собравший представителей более 100 государств и вызвавший большой общественный резонанс. На этом мероприятии Дж. Байден среди прочего объявил о запуске новой Президентской инициативы по возрождению демократии (Presidential Initiative for Democratic Renewal), которая предполагает осуществление комплекса мер как в области дипломатии, так и в сфере оказания международной помощи. На финансирование данной инициативы на 2022 фин. г. администрация планирует запросить у Конгресса чуть менее 500 млн долл.¹ Этот шаг, несомненно, значимый сам по себе, имеет смысл рассмотреть в более широком историческом и политико-правовом контексте — как частный случай оказания главой исполнительной

¹ Fact sheet: Announcing the Presidential Initiative for Democratic Renewal // White House. 09.12.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/09/fact-sheet-announcing-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/> (accessed: 20.02.2022).

власти прямого влияния на политику США по предоставлению международной помощи и сопоставить с президентскими инициативами трех предшественников Дж. Байдена на посту главы Белого дома — Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа.

Стоит отметить, что такая постановка задачи является новой как для отечественной, так и для зарубежной научной литературы. На сегодняшний день есть ряд работ, посвященных отдельным, наиболее знаковым президентским инициативам, в первую очередь запущенным в годы правления Дж. Буша-мл. [Chhotray, Hulme, 2009; Mawdsley, 2007; Dybul, 2011; Bendavid, 2016; Jacobson, 2020; Steketee et al., 2021; и др.] и Б. Обамы [Alcorn, 2012; Garcia, 2016; Slater, Castaneda, 2012]. Однако рассматриваются эти инициативы преимущественно в привязке к деятельности конкретных администраций на международной арене в целом или в определенной сфере (например, здравоохранении или обеспечении продовольственной безопасности), но не в качестве отдельного инструмента государственной политики США как донора. В то же время во внушительном массиве зарубежных и отечественных трудов по актуальным проблемам американской внешней помощи, регулярно пополняемом как монографическими исследованиями [Callaway, Matthews, 2016; Milner, Tingley, 2016; Norris, 2021; Regilme, 2022; и др.], так и отдельными статьями [Белецкая, 2020; Давыдов, 2018; Whang et al., 2019; и др.], президентским инициативам должного внимания не уделяется. Пунктиром данная тема затрагивается лишь в считанном числе работ преимущественно прикладного характера [Brainard, 2007; de Cazotte, 2020; Casella et al., 2021; Runde et al., 2022] — и то, по сути, только применительно к факторам, обусловившим увеличение количества такого рода инициатив в XXI в., и к их политическим последствиям.

При этом обращение к заявленной теме обладает не только чисто научной, но и ярко выраженной практической значимостью. Сопоставление Президентской инициативы по возрождению демократии с другими президентскими инициативами последних двух десятилетий может облегчить оценку перспектив ее реализации. Это крайне важно с учетом как общей направленности внешней политики администрации Дж. Байдена, решившей сделать акцент на противостоянии демократических и авторитарных режимов, так и — отдельно — обострения американо-российских отношений.

Статья разделена на два крупных блока. В первом обозначено место президентских тематических инициатив в структуре инструментов управления международной помощью, имеющихся в арсенале главы исполнительной власти США, а также определены причины расширения масштабов их использования. Во втором разделе рассмотрены конкретные инициативы — объекты исследования и проведен их сравнительный анализ на основе ряда критериев с особым акцентом на отличии Президентской инициативы по возрождению демократии Дж. Байдена от инициатив его предшественников.

Президентские инициативы в структуре механизмов управления международной помощью: проблемы концептуализации и классификации

Прежде чем обозначить основные элементы президентского инструментария управления политикой оказания международной помощи, следует сделать важную оговорку. Говоря «президент», мы имеем в виду не только главу исполнительной власти непосредственно, но и его администрацию (Исполнительный офис), в первую очередь такие ее стержневые элементы, как Административно-бюджетное управление и Аппарат Совета национальной безопасности (СНБ). Данные структуры на повседневной основе помогают главе Белого дома воплощать его понимание национальных интересов США и методов их обеспечения (в том числе посредством оказания помощи другим государствам) в распорядительных документах, документах стратегического планирования, проектах бюджета и отдельных законодательных актах, вносимых в Конгресс, и т.п.

Конституция США наделяет президента широкими полномочиями в сфере внешней политики, что дает ему право устанавливать общие стратегические ориентиры в области оказания помощи зарубежным государствам. Непосредственное же управление этим элементом внешнеполитического инструментария осуществляет госсекретарь — в соответствии со ст. 622 Закона о международной помощи 1961 г.² Вместе с тем в американской системе «сдержек и противовесов» полномочия президента в сфере международной

² Изначальная версия: Foreign Assistance Act of 1961. Pub. L. 87-195. 75 Stat. 424-2. 04.09.1961. Текущая версия: Foreign Assistance Act of 1961, as amended through P.L. 116-6, Enacted February 15, 2019. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf> (accessed: 25.12.2021).

политики существенно ограничены Конгрессом [подробнее см.: Журавлёва, 2011; Scott, Rosati, 2021; и др.]. Президент и Конгресс имеют ряд взаимосвязанных инструментов влияния на политику внешней помощи, структура которых представлена в обобщенном виде в табл. 1.

Таблица 1

Основные инструменты влияния президента и Конгресса США на политику оказания международной помощи

№ п/п	Президент	Конгресс
1	Номинация кандидатов на ключевые посты в органах исполнительной власти и государственных корпорациях	Утверждение кандидатур, номинируемых президентом
2	Внесение законопроектов в Конгресс Утверждение/ветирование законов, принимаемых Конгрессом	Принятие законов
3	Представление проекта бюджета в Конгресс	Выделение бюджетных ассигнований (включая целевые предписания по расходованию средств)
4	Распоряжение средствами, ассигнуемыми Конгрессом для их непосредственного использования	
5	Подписание исполнительных указов	Осуществление парламентского контроля
6	Издание президентских директив	
7	Утверждение Стратегий национальной безопасности и других документов стратегического планирования	
8	Запуск президентских инициатив	Санкционирование и бюджетирование президентских инициатив

Источник: составлено автором.

Проще всего осмыслить соотношение инструментов, представленных в верхних трех строках таблицы.

Так, президент назначает лиц на ключевые посты в министерствах, ведомствах, государственных корпорациях и фондах, более всего вовлеченных в процесс оказания содействия международному развитию (СМР), а также представителей США в многосторонних финансовых институтах. В общей сложности таких наиболее значимых постов сегодня насчитывается порядка 30. Выбор кандидатур

осуществляется главой государства на основе оценки как их профессиональных качеств, так и близости их взглядов на общие принципы использования помощи для достижения внешнеполитических целей его собственным убеждениям (пожалуй, наиболее ярко это проявилось при Б. Обаме). Правом утверждения номинированных президентом кандидатур, как известно, обладает Сенат США. Кандидаты на большую часть постов, непосредственно связанных с оказанием международной помощи, утверждаются профильным Комитетом по международным отношениям, однако ряд претендентов — другими комитетами: по финансам; сельскому хозяйству, питанию и лесному хозяйству; здравоохранению; образованию; трудовым и пенсионным вопросам; и др.

Президент также подписывает или (в крайне редких случаях) ветоирует законы, принимаемые Конгрессом, — как нормативно-правовые акты, санкционирующие реализацию отдельных программ помощи (*authorization acts*), так и законы об ассигнованиях, выделяемых на эти цели на очередной финансовый год (*appropriation acts*). При этом нередко проекты санкционирующих законов вносятся в Конгресс как раз администрацией президента. Безусловно, самым ярким примером в этом плане является упомянутый Закон о международной помощи, который был внесен в 1961 г. администрацией Дж. Кеннеди и оперативно прошел через обе палаты.

Взаимозависимость исполнительной и законодательной ветвей власти как субъектов процесса управления международной помощью особо проявляется в рамках бюджетного процесса, весьма жестко регламентированного.

Закон о бюджете и бухгалтерском учете 1921 г.³ обязывает президента США представлять в парламент проект консолидированного федерального бюджета, который специалисты Исследовательской службы Конгресса (ИСК) считают одним из важнейших инструментов, имеющих в арсенале главы государства⁴. Однако решение оперативных вопросов бюджетирования президент делегирует Административно-бюджетному управлению.

³ Budget and Accounting Act of 1921. Pub. L. 67-13. Approved June 10, 2021. Available at: <https://www.gao.gov/assets/D03855.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁴ Christensen M.D. The executive budget process: An overview. CRS Report for Congress. R42633. 27.07.2012. P. 1. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R42633.pdf> (accessed: 25.12.2021).

Вовлечение же законодателей в этот процесс начинается после поступления на рассмотрение в феврале проекта бюджета, подписанного президентом, а спустя некоторое время — более детализированных «Обоснований бюджета перед Конгрессом» (Congressional Budget Justifications) от отдельных министерств и ведомств. Такие обоснования содержат предложения по распределению средств по отдельным статьям и странам, но без разбивки на конкретные проекты и мероприятия. После этого профильные комитеты Конгресса проводят тематические слушания с участием представителей соответствующих министерств, где те защищают идеи, заложенные в проект бюджета.

В случае с Законом о финансировании Госдепартамента, международных операций и связанных программ (State, Foreign Operations and Related Programs (SFOPS) appropriation act), на основании которого выделяются бюджетные ассигнования на подавляющую часть инициатив в сфере международной помощи (раздел «Международные отношения» федерального бюджета США), представленный исполнительной властью проект попадает в соответствующий подкомитет Комитета по ассигнованиям Палаты представителей. Тот вносит в него свои коррективы и направляет на рассмотрение полным составом Комитета. При этом конгрессмены могут также включать в текст законопроекта целевые ассигнования. Речь идет о предписаниях исполнительной власти выделить средства на реализацию программ в тех или иных секторах или странах либо осуществить взносы в отдельные международные организации. Далее в случае одобрения законопроекта он попадает в аналогичный подкомитет Комитета по ассигнованиям Сената, где проходит идентичную процедуру, после чего создается согласительная комиссия двух палат — в целях выработки консенсусного варианта. На этом этапе в текст также могут быть включены новые целевые ассигнования. В случае утверждения в обеих палатах законопроект попадает уже на подпись к президенту.

В американском экспертном сообществе принято делить целевые ассигнования на «жесткие» и «мягкие». «Жесткие» строго обязательны к выполнению и прописываются непосредственно в тексте закона. «Мягкие» — это включаемые в него предписания (*earmarks*) рекомендательного характера, а также указания (*directives*) или рекомендации (*recommendations*) потратить средства на те или иные цели. Все «мягкие» целевые ассигнования содержатся в сопроводи-

тельном отчете Комитета по ассигнованиям любой из палат к тексту законопроекта (*committee report*) или же в совместной пояснительной записке (*joint explanatory statement*) к отчету согласительной комиссии [Casella et al., 2021: 3].

Директивы, предписывающие выделение помощи тем или иным странам/организациям в полном соответствии с запросом администрации, также формально считаются целевыми ассигнованиями. В законопроекте могут утверждаться для отдельных государств объемы финансирования, предложенные администрацией, но при этом не оговариваться, как средства будут распределяться между остальными странами. Соответственно если Конгресс примет решение уменьшить общий объем ассигнований, то администрация вынуждена будет сокращать размеры помощи для остальных ее реципиентов, не упомянутых в законе об ассигнованиях поименно. Это становилось постоянным источником разногласий между ветвями власти, и в XXI в. Конгресс начал постепенно включать целевые ассигнования для всех стран по основным бюджетным статьям⁵.

Анализ, проведенный Вашингтонским Центром международных и стратегических исследований (Center for International and Strategic Studies, CSIS) [Casella et al., 2021], позволил выявить масштабное увеличение количества целевых ассигнований за первые два десятилетия XXI в. и изменение их характера. Если в 1999 фин. г. 48% финансирования основных статей экономической помощи, а также помощи по статье «Международный наркоконтроль и правопорядок» (International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE) имело конкретное страновое или региональное предназначение (в форме «жесткого» или «мягкого» предписания/маркировки) и только 14% — секторальное/программное (в форме «мягкого» предписания/маркировки), то к 2020 фин. г. ситуация изменилась на 180°: эти показатели составили 28 и 89% соответственно. Количество секторальных директив возросло с 14 до 55 (из них 23 — «жесткие» и 32 — «мягкие»).

Параллельно произошло многократное увеличение объема маркируемых ассигнований: так, если в 1999 г. крупнейшим целевым ассигнованием стало выделение 305 млн долл. на помощь в развитии

⁵ Earmarks in Appropriations Acts: FY 1994, FY 1996, FY 1998, FY 2000, FY 2002, FY2004, FY2005 // CRS Appropriations Team. 26.01.2006. P. 19. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/m012606.pdf> (accessed: 25.12.2021).

сельского хозяйства, то в 2020 фин. г. на борьбу с ВИЧ/СПИДом целевым образом было направлено 5,93 млрд долл., на поддержку демократии — 2,4 млрд. Количество «директив», устанавливавших минимальный объем финансирования не менее 100 млн долл., в свою очередь увеличилось с 3 до 14 [Casella et al., 2021: 3–4].

Специалисты CSIS объясняют данные изменения следующими факторами:

- усилением недоверия законодательной власти к исполнительной;
- увеличением числа некоммерческих организаций и их коалиций, фокусирующихся на одной задаче;
- «нишевыми» интересами отдельных членов Конгресса;
- большей легкостью объяснения электорату необходимости финансирования программ, способствующих достижению конкретных задач.

Целевые ассигнования усложняют задачу планирования политики оказания помощи для исполнительной власти. Как подчеркивают специалисты ИСК, администрация обобщает все предписания и либо стремится их выполнить, дабы не портить отношения с Конгрессом, либо вступает в продолжительные консультации с соответствующими комитетами для достижения консенсуса⁶. Такого рода консультации могут проводиться также в тех случаях, когда Конгресс устанавливает «потолок» — максимальный объем ассигнований — для отдельной программы или страны, а администрация хочет его снизить. В целом влияние целевых ассигнований на политику международной помощи оценивается как крайне негативное, особенно применительно к Закону SFOPS.

Однако ограничения свободы маневра исполнительной власти со стороны Конгресса этим не исчерпываются. В соответствии со ст. 653 Закона о международной помощи (добавленной в 1971 г.) в течение месяца с момента подписания закона об ассигнованиях администрация должна представить в соответствующие подкомитеты Комитетов по ассигнованиям обеих палат подробный отчет, содержащий информацию об объемах помощи каждой стране и международной организации, с указанием суммы, выделяемой по каждой статье. Это положение не распространяется только на административные расходы, а также на чрезвычайную помощь. Соответственно до

⁶ Ibid. P. 20.

выделения средств представители Госдепартамента и Агентства США по международному развитию (АМР США) должны получить одобрение своих предложений по распределению ассигнований от аппаратов соответствующих подкомитетов.

Формирование такого отчета зачастую оказывается крайне сложным, поскольку ответственные структуры (с 2006 г. это Управление ресурсов иностранной помощи (Управление «F») Госдепартамента) должны «примирить» изначальный проект бюджета с предписаниями Конгресса, зафиксированными в законе об ассигнованиях. Чем сильнее они различаются, тем медленнее происходит непосредственное выделение средств на реализацию программ и проектов.

Президенту же разрешено распоряжаться — согласно ст. 614 Закона о международной помощи — лишь очень незначительным объемом ассигнований. В частности, ему предоставляется исключительное право расходовать до 250 млн долл. из средств экономической помощи (не более 50 млн долл. на одну страну) без ограничений, исходя из соображений национальной безопасности. Задействована эта норма, правда, может быть только после проведения консультаций с Конгрессом.

Кроме того, глава Белого дома имеет право ежегодно использовать 25 млн долл. для удовлетворения срочных, чрезвычайных нужд (ст. 451), осуществив переброску средств с других бюджетных статей (кроме статьи «Помощь развитию»), при этом правительство также должно отчитаться перед Конгрессом. Исполнительная власть пользовалась этим правом для оказания помощи в организации выборов и мероприятий миротворческого характера в ряде стран.

Наконец, президент США имеет право использовать до 50 млн долл. в течение финансового года на цели гуманитарной поддержки из любых статей экономической помощи (ст. 492b). Обычно средства «одалживаются» на время у других программ, а их компенсация производится посредством запроса у Конгресса дополнительных ассигнований или учитывается в следующем финансовом году. Кроме того, Закон о контроле Конгресса за бюджетом и изъятиями 1974 г.⁷ дает президенту право просить Конгресс об аннулировании ассиг-

⁷ The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. Pub. L. 93-344, 88 Stat. 297. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-88/pdf/STATUTE-88-Pg297.pdf> (accessed: 22.01.2022).

нованных, но еще не законтрактованных средств, а также отложить расходование ассигнованных средств (но не более чем на 45 дней).

Реагируя на события, происходящие в других регионах мира (стихийные бедствия, государственные перевороты, вооруженные конфликты и т.п.), президент часто озвучивает угрозы сокращения/замораживания помощи или, наоборот, обещания выделить дополнительные средства (примером могут быть заявления Б. Обамы об оказании дополнительной помощи странам, затронутым «Арабским пробуждением», в 2011 г.). Решение о выделении финансирования на реализацию таких угроз или обещаний, впрочем, также принимает Конгресс.

Наконец, принципиально важно упомянуть и другие права и обязанности президента, предусмотренные американским законодательством и напрямую касающиеся вопросов оказания международной помощи.

В первую очередь стоит отметить те функции президента, которые связаны с имеющимся у него правом издания распорядительных документов.

Например, президент как глава исполнительной власти имеет возможность издавать исполнительные указы. С их помощью он может оказывать косвенное влияние как на систему управления помощью, так и на характер проводимой политики в этой области. Именно таким способом были учреждены АМР США в 1961 г.⁸, Агентство сотрудничества в целях международного развития, инкорпорировавшее АМР в 1979 г., но упраздненное уже через два года⁹, или Совет по глобальному развитию в 2010 г.¹⁰ В некоторых случаях исполнительные указы президента конкретизируют определенные предписания законов, принятых Конгрессом, в том числе в части институциональных изменений.

⁸ Executive Order 10973. Administration of Foreign Assistance and Related Functions. November 3, 1961. 26 F.R. 10469. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10973-administration-foreign-assistance-and-related-functions> (accessed: 22.01.2022).

⁹ Executive Order 12163. Administration of Foreign Assistance and Related Functions. September 29, 1979. 44 F.R. 56679, eff. October 1, 1979. Available at: <https://www.archives.gov/federal-register/codification/executive-order/12163.html> (accessed: 22.01.2022).

¹⁰ Executive Order 13600. Establishing the President's Global Development Council. February 9, 2012 // Federal Register. Vol. 77. No. 30. Tuesday, February 14, 2012. P. 8713–8715. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2012/02/14/2012-3616-establishing-the-presidents-global-development-council> (accessed: 22.01.2022).

Что касается указов содержательного характера, то примером может служить исполнительный указ № 13677 Б. Обамы, предписавший всем правительственным агентствам включить вопросы «устойчивости к изменениям климата» в их программы международной помощи¹¹. Кроме того, начиная с Р. Рейгана все американские президенты считают своим долгом регулировать имеющие большое значение для партийной идентичности вопросы, связанные с реализацией «политики Мехико» (Mexico City Policy). Речь идет о заявленном администрацией Р. Рейгана в 1984 г. на 2-й Международной конференции по вопросам народонаселения, проходившей в Мехико, запрете на выделение средств неправительственным организациям в других государствах, осуществляющим или пропагандирующим аборты в качестве метода планирования семьи¹². Это являло собой шаг по расширению уже вводившихся Конгрессом запретов, поскольку ранее такие зарубежные организации могли получать средства от правительства США, если они проводились через отдельный счет, но теперь эта «лазейка» устранилась¹³.

«Политика Мехико» вступила в силу в 1985 г., после чего ее применение целиком и полностью стало зависеть от партийной принадлежности главы Белого дома. Президенты-демократы ее отменяли, а президенты-республиканцы восстанавливали (на основе отдельных меморандумов), причем всякий раз делали это практически в первые недели после прихода к власти, что указывало на высокую электоральную значимость данного вопроса (табл. 2). Долгое время «политика Мехико» касалась только средств, ассигнуемых Госдепартаменту и АМР США, но Д. Трамп, придя к власти, поручил в соответствующем меморандуме госсекретарю разработать план по распространению ограничений на всю помощь в области глобального здравоохранения, оказываемую всеми министерствами и

¹¹ Executive Order 13677. Climate-Resilient International Development. September 23, 2014 // The White House. Office of the Press Secretary. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/executive-order-climate-resilient-international-development> (accessed: 22.01.2022).

¹² Policy Statement of the United States of America at the United Nations International Conference on Population (Second Session), Mexico City, Mexico, August 6–14, 1984. Available at: <https://www.jstor.org/stable/1973537?seq=1> (accessed: 25.12.2021).

¹³ См.: The Mexico City Policy: An explainer // Kaiser Family Foundation (KFF). 28.01.2021. Available at: <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/mexico-city-policy-explainer/> (accessed: 25.12.2021).

ведомствами США¹⁴ (соответствующий документ был представлен в мае 2017 г., после чего «политика Мехико» была существенно ужесточена). Спустя четыре года всё, однако, вернулось на круги своя: Дж. Байдену потребовалось менее недели после инаугурации, чтобы вновь отменить действие «политики Мехико».

Таблица 2

Эволюция «политики Мехико»

Годы	Действие «политики Мехико»	Администрация (партийная принадлежность)	Ветвь власти, вводящая ограничение
1985–1989	+	Р. Рейгана (Р)	Исполнительная
1989–1993	+	Дж. Буша-ст. (Р)	
1993–1999	–	У. Клинтона (Д)	
1999–2000	+		Законодательная
2000–2001	–		
2001–2009	+	Дж. Буша-мл. (Р)	Исполнительная
2009–2017	–	Б. Обамы (Д)	
2017–2021	+	Д. Трампа (Р)	
2021–н/в	–	Дж. Байдена (Д)	

Примечание: Р — республиканец, Д — демократ.

Источник: The Mexico City Policy: An explainer // Kaiser Family Foundation (KFF). 28.01.2021. P. 2–3. Available at: <https://www.kff.org/global-health-policy/fact-sheet/mexico-city-policy-explainer/> (accessed: 25.12.2021).

К исполнительным указам близко примыкают президентские директивы¹⁵. Они вносят как содержательные, так и организационно-институциональные изменения в политику оказания помощи, могут

¹⁴ Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Health and Human Services, and the Administrator of USAID — Subject: Mexico City Policy. January 23, 2017. Available at: <https://public-inspection.federalregister.gov/2017-01843.pdf> (accessed: 22.01.2022).

¹⁵ Чуть ли не каждый президент меняет их название. Так, при Дж. Буше-мл. они назывались президентскими директивами по вопросам национальной безопасности (National Security Presidential Directives, NSPDs), при Б. Обаме существовало два типа — президентские политические директивы (Presidential Policy Directives, PPDs) и президентские директивы по пересмотру политики (Presidential Study Directives, PSDs), при Д. Трампе — президентские меморандумы по вопросам национальной безопасности (National Security Presidential Memoranda, NSPDs), а также директивы по вопросам космической политики (Space Policy Directives, SPDs), при Дж. Байдене — меморандумы по вопросам национальной безопасности

учреждать новые структуры или перераспределять ответственность между министерствами и ведомствами.

В числе наиболее значимых документов такого рода, непосредственно затрагивавших проблемы реализации программ международной помощи, можно упомянуть:

– Президентскую директиву по вопросам национальной безопасности № 44 2005 г., регламентировавшую процесс координации межведомственных усилий в области реконструкции и стабилизации¹⁶;

– Президентскую политическую директиву № 6 2010 г. (ППД-6), касающуюся глобального развития¹⁷, которая в свою очередь стала результатом реализации Президентской директивы по пересмотру политики, подписанной Б. Обамой 31 августа 2009 г. и возложившей на советника по вопросам национальной безопасности Дж. Джонса и председателя Национального совета по экономическим вопросам Л. Саммерса ответственность за осуществление общеправительственного пересмотра политики США в области глобального развития¹⁸. ППД-6 стала первым документом такого статуса, посвященным непосредственно вопросам СМР.

Воплощением в жизнь установок президентских директив занимается Аппарат СНБ. Важно напомнить, что и исполнительные указы, и президентские директивы обладают, по сути, одинаковым юридическим статусом, сохраняют силу и после ухода с поста подписавшего их президента (кроме тех случаев, когда это специально оговаривается в тексте) до тех пор, пока его преемник не сочтет необходимым отменить их действие или внести те или иные изменения¹⁹ собственным отдельным распорядительным документом.

(National Security Memoranda, NSMs) и меморандумы по исследованию вопросов национальной безопасности (National Security Study Memoranda, NSSMs).

¹⁶ National Security Presidential Directive/NSPD-44, 2005. SUBJECT: Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization // Federation of American Scientists. Available at: www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-44.html (accessed: 25.12.2021).

¹⁷ Presidential Policy Directive PPD-6. September 22, 2010. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.12.2021).

¹⁸ Herling S. Obama launches whole-of-government review of U.S. global development policy // Center for Global Development. 01.09.2009. Available at: <https://www.cgdev.org/blog/obama-launches-whole-government-review-us-global-development-policy> (accessed: 25.12.2021).

¹⁹ Moss R.D. Acting Assistant Attorney General Office of Legal Counsel. Legal effectiveness of a presidential directive, as compared to an executive order. 29.01.2000. Available at: <https://www.justice.gov/file/19436/download> (accessed: 25.12.2021).

Аппарат СНБ активно вовлечен и в разработку всех документов стратегического планирования, подписываемых президентом, которые в той или иной степени затрагивают вопросы оказания международной помощи. Главный из этих документов — Стратегия национальной безопасности, подготовка которой предписана ст. 603 Закона Голдуотера–Николса о реорганизации Министерства обороны США 1986 г.²⁰ В Стратегии задаются рамочные приоритеты взаимодействия с зарубежными государствами, которые затем конкретизируются в других документах стратегического планирования, утверждаемых на высшем уровне, таких как Национальная стратегия по борьбе с терроризмом, Национальная стратегия биозащиты, Глобальная стратегия правительства США в области безопасности в сфере здравоохранения и др. (при этом весьма показательно, что американские власти так и не приняли стратегию непосредственно в области глобального развития, составление которой было предусмотрено ППД-6 2010 г.). Подготовка такого рода документов может быть либо предписана Конгрессом в отдельных законодательных актах, либо осуществляться администрацией по собственной инициативе и, напротив, предполагать последующую фиксацию тех или иных пунктов в законодательстве.

Таким образом, президент в вопросах управления политикой внешней помощи оказывается в двойственном положении. С одной стороны, у него есть весьма широкие возможности влиять на нее — как в содержательном плане, так и в институционально-правовом, в первую очередь через исполнительные указы, директивы и документы стратегического планирования. С другой стороны, объем бюджетных ресурсов, которыми он может распоряжаться по своему усмотрению, крайне ограничен, а при распределении основных ассигнований администрации приходится иметь дело либо с бесконечными целевыми предписаниями Конгресса, либо с необходимостью согласовывать с ним всё и вся согласно ст. 653 Закона о международной помощи. Соответственно у главы исполнительной власти возникает объективная потребность в дополнительном навязывании своих внешнеполитических приоритетов Конгрессу — помимо проекта бюджета. Способом удовлетворения данной потребности как

²⁰ Goldwater–Nichols Department of Defense Reorganization Act. Pub. L. 99-433. 100 Stat. 992. Approved October 4, 1986. URL: <https://www.congress.gov/99/statute/STATUTE-100/STATUTE-100-Pg992.pdf> (accessed: 25.12.2021).

раз и стали президентские инициативы, превратившиеся в XXI в. в еще один полноценный инструмент управления политикой помощи — в дополнение к тем, которые напрямую предусмотрены в американском законодательстве.

Запуская такого рода инициативы, президент США (в том числе под влиянием своих ближайших советников) может гипотетически преследовать сразу несколько целей одновременно:

- задать импульс к перенаправлению ассигнований, выделяемых Конгрессом на цели оказания международной помощи, на достижение приоритетных для конкретной администрации задач с использованием разных источников финансирования [Runde et al., 2022: 10];

- «оставить след в истории», сделав инициативы частью своего персонального наследия;

- поощрить отдельные группы интересов внутри страны, которые могут получить прямые дивиденды от реализации такого рода инициатив, будь то формально некоммерческие организации (включая различные группы адвокации) или же частные коммерческие структуры, выступающие в роли подрядчиков по государственным контрактам, заключаемым в рамках осуществления программ и проектов международной помощи.

Первые два мотива могут быть реализованы в полной мере при соблюдении нескольких условий:

- если в момент запуска инициативы президент четко озвучит желаемые финансовые параметры ее реализации;

- если будет добиваться принятия Конгрессом отдельного санкционирующего закона, устанавливающего минимальный объем финансирования и сроки реализации (желательно выходящие максимально далеко за сроки президентской каденции); в свою очередь наивысшие шансы на прохождение подобный закон имеет в том случае, если сложилась такая партийно-политическая конфигурация, когда одна партия контролирует и исполнительную, и законодательную ветви власти (либо Р-Р-Р, либо Д-Д-Д);

- если реализация президентской инициативы будет подкрепляться учреждением специального органа, призванного координировать действия различных структур исполнительной власти, а также — в идеале — наличием (или оперативной подготовкой в краткие сроки) отдельного документа стратегического планирования непосредственно по тематике инициативы. Параметры такого институционального и доктринального оформления могут устанавли-

ливаться опять-таки либо в инициативном порядке — президентом на основе имеющихся у него инструментов (исполнительные указы, директивы), либо во исполнение соответствующих положений отдельного санкционирующего закона — в случае его принятия Конгрессом.

Последний из трех перечисленных выше мотивов нуждается в дополнительных пояснениях. Изучая политическую экономию американской международной помощи, ученые преимущественно концентрируются именно на Конгрессе, при этом единства в оценках среди них не наблюдается. Одни указывают на отсутствие на Капитолийском холме четко оформленной группы, которая бы поддерживала политику оказания помощи [Lancaster, 2007: 100]. Другие утверждают, что такая группа существует и составляют ее те законодатели, которые осознают финансовые последствия распределения ресурсов международной помощи и голосуют в соответствии с предпочтениями своих избирателей [Powers et al., 2010: 7]. Исследователи, разделяющие эту позицию, обосновывают ее тем, что значительная часть средств «международной» помощи в действительности не выходит за пределы американской экономики и приносит прямую прибыль отдельным лицам, университетам, некоммерческим организациям и частным корпорациям на территории США, а также косвенные дивиденды тем, кто поставляет им товары и услуги. Совокупность этих акторов ученые называют «группой сторонников оказания международной помощи» (*foreign aid constituency*).

С нашей точки зрения, восприятием своей политики представителями данной группы может быть обеспокоен и президент США — с поправкой на его идейные убеждения, партийную принадлежность и другие факторы. Запуск президентских инициатив, по определению привлекающих к себе повышенное внимание (в том числе и средств массовой информации), в идеале должен добавлять главе государства политических очков и как минимум не вызывать отторжения не только у конгрессменов, но и у налогоплательщиков.

Вместе с тем не стоит думать, что запуск новых президентских инициатив не сопряжен ни с какими рисками. Так, эксперты CSIS справедливо указывают на то, что расширение масштабов использования данного инструмента, равно как и увеличение числа целевых ассигнований и директив со стороны Конгресса, «уменьшило объемы финансирования усилий в области поддержки демократии и эконо-

мических реформ, сократив возможности оперативно выделять негуманитарную экономическую помощь для реагирования на кризисы или пользоваться выгодными возможностями для развития» [Casella et al., 2021: 12]. Как отмечается в другом докладе CSIS, в этом смысле на Белом доме также лежит часть вины за снижение общей гибкости американской международной помощи [Runde et al., 2022: 6].

Далее мы оценим, в какой степени факторы, перечисленные в заключительной части первого раздела статьи, проявились в рамках запуска и реализации наиболее крупных президентских инициатив в области оказания международной помощи в XXI в.

Ключевые президентские инициативы в XXI в.: особенности запуска, документального и институционального оформления

Определение портфеля президентских инициатив в XXI в., требующих рассмотрения с учетом цели исследования, — задача отнюдь не тривиальная. Поскольку американское законодательство запуск такого рода инициатив не регламентирует, нет и формальных критериев их отнесения к данной категории. В этой связи особую сложность представляет осмысление опыта Дж. Буша-мл., в годы правления которого указанный инструмент применялся наиболее активно. Так, в 2008 г. старший научный сотрудник Центра за американский прогресс Г. Смит (одна из ключевых советников Б. Обамы по вопросам национальной безопасности, вошедшая в состав его команды после победы на выборах в качестве старшего директора по вопросам развития и демократии Аппарата СНБ, а в 2015 г. возглавившая АМР США) в своем программном докладе «В поисках устойчивой безопасности» насчитала в общей сложности около 20 президентских инициатив в различных секторах [Smith, 2008], запущенных при Дж. Буше-мл. Вместе с тем, в отличие от преемников, 43-й президент США отнюдь не каждой своей инициативе уделял одинаковое внимание. В этой связи мы решили ограничиться лишь наиболее крупными и значимыми, в запуске которых его роль проявилась наиболее рельефно. Сводный список отобранных нами президентских инициатив XXI в. представлен в табл. 3.

Далее сопоставим эти инициативы в трех основных измерениях: 1) обстоятельства запуска; 2) закрепление в нормативно-правовых и доктринальных документах; 3) организационно-институциональное оформление.

Таблица 3

Ключевые президентские инициативы в области оказания международной помощи, запущенные в годы правления Дж. Буша-мл., Б. Обамы, Д. Трампа и Дж. Байдена

Президент	Полное название (на русском языке)	Полное название (на английском языке)	Аббревиатура (на английском языке)	Год запуска
Дж. Буш-мл.	Счет на преодоление вызовов тысячелетия	Millennium Challenge Account	MCA	2002
	Президентский чрезвычайный план по борьбе со СПИДом	U.S. President's Emergency Plan for AIDS Relief	PEPFAR	2003
	Президентская инициатива по борьбе с малярией	Presidential Malaria Initiative	PMI	2003
Б. Обама	Инициатива в области глобального здравоохранения	Global Health Initiative	GHI	2009
	Инициатива «Накормим будущее»	Feed the Future Initiative	FTF	2010
	Инициатива по борьбе с глобальным изменением климата	Global Climate Change Initiative	GCCI	2010
	Инициатива «Энергия Африке»	Power Africa Initiative	PA-I	2013
Д. Трамп	Инициатива по содействию развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе	Women's Global Development and Prosperity Initiative	W-GDP	2017
Дж. Байден	Президентская инициатива по возрождению демократии	Presidential Initiative for Democratic Renewal	PI-DR	2021

Источник: составлено автором.

При анализе обстоятельств, сопровождающих запуск президентских инициатив, следует в первую очередь обращать внимание на характер их увязки с глобальной повесткой в области развития.

Такая увязка может быть прямой (связь всячески подчеркивается главой Белого дома) или опосредованной (связь с повесткой имеется, но не артикулируется). Большую роль играет и то, где именно президент объявляет о запуске инициативы — на международном мероприятии (независимо от того, проводится оно в США или за их пределами) или в выступлении исключительно перед внутренней аудиторией. Это позволяет построить простейшую матрицу в формате 2×2 и распределить по ней отобранные нами инициативы (табл. 4).

Таблица 4

**Классификация ключевых президентских инициатив
в области оказания международной помощи в XXI в.
по обстоятельствам запуска**

Место запуска	Связь с глобальной повесткой	
	прямая	опосредованная
На международном мероприятии	MCA	PI-DR
В выступлении перед внутренней аудиторией	FTF	PEPFAR PMI GHI GCCCI PA-I W-GDP

Источник: составлено автором.

Как видно из таблицы, единственная из связанных напрямую с глобальной повесткой инициатива, о запуске которой было объявлено на международном форуме, — Счет на преодоление вызовов тысячелетия (MCA). Ее название недвусмысленно указывает на глобальные задачи развития, закрепленные в Декларации тысячелетия 2000 г. Более чем закономерно, что Дж. Буш-мл. объявил о ее запуске именно на Международной конференции по финансированию развития, прошедшей в Монтеррее²¹ и призванной мобилизовать средства мирового сообщества для достижения Целей развития тысячелетия (ЦРТ) ООН. В этом отношении MCA отличалась от двух других крупных инициатив, запущенных 43-м президентом

²¹ Bush G.W. Speech at the Inter-American Development Bank // The White House. 14.03.2002. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-inter-american-development-bank> (accessed: 25.12.2021).

США: Президентского чрезвычайного плана по борьбе со СПИДом (PEPFAR) и Президентской инициативы по борьбе с малярией (PMI). Содержательно они обе также были связаны с ЦРТ (а именно с Целью № 6 — «Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями»), однако в случае с PEPFAR на приоритетность внутривнутриполитического измерения над международно-политическим однозначно указывал тот факт, что о запуске плана было объявлено в ежегодном Обращении к Конгрессу в январе 2003 г.²² Согласно имеющимся свидетельствам [Varmus, 2013] не все в администрации тогда были абсолютно уверены в благосклонном восприятии плана внутренней аудиторией, но решение придать инициативе максимально высокий статус, объявив о ней во второй по значимости речи после инаугурационной — ежегодном «Обращении к Конгрессу о положении дел в стране», принял лично Дж. Буш-мл. Это, безусловно, отражало его особую личную заинтересованность в борьбе с ВИЧ/СПИДом, в первую очередь на Африканском континенте, приверженность тому, что он сам именовал «гуманным консерватизмом» (*compassionate conservatism*)²³, и ожидания, что репутационные дивиденды перевесят все риски. PMI также была объявлена внутри страны — в Смитсоновском институте, хотя и в преддверии саммита «Группы восьми» и африканского турне президентской четы²⁴.

Ни Б. Обама, ни Д. Трамп не использовали многосторонние площадки для запуска новых инициатив, несмотря на кардинальные различия в их отношении к мультилатерализму как принципу ведения международных дел. Б. Обама дал старт трем своим «флагманским» инициативам — в области глобального здравоохранения (GHI)²⁵, борьбы с изменением климата (GCCSI) и продовольственной безопасности (FTF), находясь на территории США, хотя все они име-

²² Bush G.W. Address before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. 28.01.2003. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-23> (accessed: 25.12.2021).

²³ Bush G.W. Remarks on compassionate conservatism in San Jose, California. 30.04.2002. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-compassionate-conservatism-san-jose-california> (accessed: 25.12.2021).

²⁴ Remarks on the upcoming Group of Eight Summit. 30.06.2005. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-upcoming-group-eight-summit> (accessed: 25.12.2021).

²⁵ Statement by the President Barack Obama on Global Health Initiative // The White House. 05.05.2009. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/statement-president-global-health-initiative> (accessed: 25.12.2021).

ли связь с глобальной повесткой — прямую (как FTF, привязанная к обязательствам, взятым Б. Обамой на саммите «Группы восьми» в итальянской Л'Аквиле) или косвенную (как GCCI и GHI). За пределами США — в Кейптауне (ЮАР), но также не на многосторонней площадке, а в ходе визита Б. Обамы в страну в рамках африканского турне была запущена лишь Инициатива «Энергия Африке» (РА-I)²⁶.

Ожидать использования многостороннего форума для объявления инициативы в области оказания помощи от Д. Трампа, чье отношение к СМР в целом, как мы показывали на страницах данного издания [Бартенев, 2019], было крайне транзакционалистским и, как следствие, унилатералистским, было бы весьма странно. Запуск им Инициативы по содействию развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе (W-GDP) состоялся исключительно благодаря сильной заинтересованности в ней его любимой дочери Иванки, имевшей на отца огромное влияние и занимавшей в его администрации должность советника.

Таким образом, Президентская инициатива по возрождению демократии, представленная администрацией Дж. Байдена, стоит особняком. С одной стороны, это первая за долгое время инициатива главы государства, старт которой был дан на крупном многостороннем форуме, пусть и проходившем в онлайн-формате на фоне сложной эпидемиологической ситуации. При этом само мероприятие было весьма специфичным: Саммит за демократию был созван по инициативе Дж. Байдена во исполнение обещания, которое он дал еще в ходе предвыборной кампании, в том числе на страницах журнала «Foreign Affairs»²⁷. Степень инклюзивности собрания, безусловно, вызвала вопросы. Приглашения в общей сложности были разосланы лидерам 111 государств (при этом из постоянных членов Совета Безопасности ООН его ожидаемо не получили РФ и КНР, из стран Европейского союза — Венгрия, а из союзников США по НАТО — Турция). Из числа стран Индо-Тихоокеанского региона были приглашены лишь Австралия, Индия, Индонезия, Новая Зеландия, Пакистан, Республика Корея, Филиппины и Япония, из

²⁶ Obama B. Remarks at the University of Cape Town in Cape Town, South Africa. 30.06.2013. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-university-cape-town-cape-town-south-africa> (accessed: 25.12.2021).

²⁷ Biden J.R. Why America must lead again: Rescuing U.S. foreign policy after Trump // Foreign Affairs. 2020. Vol. 99. No. 2. P. 64–76. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again> (accessed: 25.12.2021).

государств Ближнего Востока — только Израиль и Ирак, из стран бывшего СССР — Армения, Грузия, Молдавия и Украина, а также лишь 13 государств Африки. Связь с глобальной повесткой устойчивого развития в данном случае была весьма опосредованной. Хотя проблематика качества государственного управления зафиксирована в Глобальной повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (а именно в рамках ЦРТ № 16, вокруг которой в свое время шли наиболее ожесточенные межправительственные дебаты), ни в одной из 169 задач «демократия» прямо не упоминается. Включение термина *democratic* в название инициативы вполне однозначно указывает на нацеленность администрации Дж. Байдена на продвижение именно этой важнейшей для нее как в идеологическом, так и в стратегическом отношении повестки. Однако в тематическом плане инициативу нельзя назвать в полной мере прорывной, в отличие от большинства инициатив предшественников 46-го президента. Дело в том, что поддержка демократии является одним из стержневых направлений американской политики международной помощи вот уже почти полвека — по меньшей мере начиная с администрации Дж. Картера.

Более того, в достаточно диверсифицированном портфеле бюджетных статей, по которым выделяются ассигнования Госдепартаменту и АМР США на цели оказания международной помощи, давно есть отдельные статьи, прямо связанные с поддержкой демократии в глобальном масштабе, через которые осуществляется финансирование Фонда поддержки демократии (учрежден в 1998 г., распорядитель бюджетных средств — Госдепартамент), «Инициатив по поддержке транзита» (распорядитель бюджетных средств — АМР США), не говоря уже о выделении прямой целевой субсидии Национальному фонду в поддержку демократии (National Endowment for Democracy, NED), учрежденному еще в 1983 г. при Р. Рейгане. К тому же с 2006 г. в Рамочном классификаторе программ международной помощи (Foreign Assistance Framework), сформированном Управлением «F» Госдепартамент, одним из ключевых стал кластер с названием «Справедливое и демократическое управление» (Governing Justly and Democratically, GJD).

Отдельно можно вспомнить и статью «Помощь странам Европы, Евразии и Центральной Азии» (Assistance to Europe, Eurasia and Central Asia, АЕЕСА), учрежденную в законе об ассигнованиях на 2009 фин. г. и объединившую две крупные программы, которые

были инициированы соответственно в 1989 г. Законом о поддержке демократии в Восточной Европе²⁸ и в 1992 г. Законом о поддержке свободы в России и новых евразийских демократиях и открытых рынках²⁹. При администрации Б. Обамы с 2013 по 2015 фин. г. выделение средств по данной статье было прекращено — мероприятия финансировались через другие статьи, но в 2016 г. программа была восстановлена (в первую очередь на фоне событий на Украине). Однако с 2018 фин. г. администрация Д. Трампа вновь перестала запрашивать на нее средства, и финансирование по данной статье продолжалось только благодаря позиции Конгресса США. Администрация Дж. Байдена ожидаемо стала вновь запрашивать средства по статье АЕЕСА, позиционируя программу в качестве «инструмента продвижения интересов национальной безопасности США посредством поддержки стран Европы, Евразии и Центральной Азии в их движении к демократии и рыночной экономике, а также укрепления их потенциала в противодействии враждебному влиянию извне»³⁰. Другими словами, Президентская инициатива по возрождению демократии Дж. Байдена изначально грозила потеряться среди схожих по целеполаганию «традиционных» программ.

Другими принципиально важными для нас параметрами являются факт и характер обозначения конкретных объемов финансирования инициативы и целевых показателей ее реализации в момент запуска. Преимущественно президенты заявляют желаемые объемы финансирования (табл. 5).

Дж. Буш-мл. был предельно конкретен в отношении всех трех рассматриваемых нами инициатив, Б. Обама — в отношении Инициативы в области глобального здравоохранения и «Энергия Африке» (а инициатива «Накормим будущее» с самого начала разрабатывалась с оглядкой на финансовые обязательства, принятые

²⁸ Support for East European Democracy (SEED) Act of 1989. Pub. L. 101-179. November 28, 1989. 103 Stat. 1298. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-103/pdf/STATUTE-103-Pg1298.pdf> (accessed: 25.12.2021).

²⁹ Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act of 1992 or FREEDOM Support Act. October 14, 1992. Pub. L. 102-51. 106 Stat. 3320. Available at: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-106/pdf/STATUTE-106-Pg3320.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁰ Congressional Budget Justification Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. Fiscal Year 2022 // U.S. Department of State. P. 92. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ195/pdf/PLAW-114publ195.pdf> (accessed: 25.12.2021).

лидером США на саммите «Группы восьми» в Л'Аквиле, в объеме 3,5 млрд долл.). Параметры финансирования были обозначены четко и Д. Трампом.

Таблица 5

**Характеристика ключевых президентских инициатив
с точки зрения заявленных объемов финансирования, срока реализации
и наличия целевых показателей**

Название инициативы	Заявленный объем финансирования (млрд долл. США)	Заявленный срок реализации (лет)
МСА	5 (новые ассигнования)	3
PEPFAR	15 (из них 10 — новые ассигнования)	5
PMI	1,2	5
GHI	63 (включая >70% — на PEPFAR)	6
FTF	3,5	3
GCCI	–	–
PA-I	7 (бюджетные ассигнования) + 9 (средства частного сектора)	–
W-GDP	0,3 (в год) + 0,05 — первоначальный взнос в Фонд содействия развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе (Women's Global Development and Prosperity Fund) в AMP США	–
PI-DR	0,42	На 2022 фин. г.

Источник: составлено автором.

Дж. Байден также заявил конкретные объемы финансирования (с точностью до 100 тыс. долл.). Более того, впервые Белым домом была опубликована подробнейшая разбивка — не только по основным направлениям, но и по отдельным проектам (в общей сложности их было названо два с половиной десятка) — с указанием органов исполнительной власти, которые будут участвовать в реализации инициативы. Иными словами, был выбран формат, характерный для обоснований бюджета перед Конгрессом.

Обращал на себя внимание и тот факт, что речь шла о выделении средств только на следующий финансовый год, а не на несколько лет. Объемы финансирования инициативы совершенно не поражают воображение — по этому показателю она превосходила только

инициативу Д. Трампа (крайне специфическую со всех точек зрения) и уступала на один или два порядка инициативам, запущенным при администрациях Дж. Буша-мл. и Б. Обамы. Более того, заявленные суммы смотрелись весьма скромно и на фоне тех средств, которые США тратили на поддержку демократии в последние годы. При администрации Б. Обамы Белый дом запрашивал на эти цели около 2–2,5 млрд долл. в год и преимущественно получал одобрение от Конгресса, при Д. Трампе эти суммы сократились почти вдвое, но при Дж. Байдене вновь начали расти: на 2022 фин. г. его администрация просила на указанные цели 2,842 млрд долл. В этой связи, даже если предположить, что 424,4 млн долл. на реализацию новой Президентской инициативы по возрождению демократии представляли собой дополнительное финансирование, а не перепрограммируемые под новую громкую «вывеску» средства, прибавка была достаточно скромной и вряд ли соответствовала амбициозности этой «вывески». Наконец, не были приведены — хотя бы в самом общем виде — целевые ориентиры реализации инициативы.

Немногочисленные заявления и публикации ключевых ведомств, касавшиеся новой инициативы, полной ясности не давали, а в некоторых случаях, наоборот, порождали дополнительные вопросы. Например, 10 декабря 2021 г. Госдепартамент продублировал на своем сайте перечень элементов инициативы, отнесенных Белым домом к его ведению, с указанием конкретных параметров финансирования каждого из них³¹, а 20 декабря разместил список «*дополнительных мер в области политики и оказания международной помощи по отдельным тематическим направлениям Президентской инициативы, принимаемых параллельно с усилиями по ее поддержке*»³² (курсив наш. — В.Б.), не сопроводив их какими-либо цифрами. Наконец, уже в марте 2022 г. Госдепартамент пообещал «изучить возможности

³¹ U.S. Department of State announces initiatives to bolster democracy & defend human rights in support of the Presidential Initiative for Democratic Renewal. Fact sheet // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. 10.12.2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-initiatives-to-bolster-democracy-defend-human-rights-in-support-of-the-presidential-initiative-for-democratic-renewal/> (accessed: 25.12.2021).

³² U.S. Department of State announces complementary initiatives in support of President Biden's Leaders' Summit for Democracy. Fact sheet // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. 20.12.2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-complementary-initiatives-in-support-of-president-bidens-leaders-summit-for-democracy/> (accessed: 25.12.2021).

увязать ресурсы за рамками инициативы с тематикой Саммита за демократию, а также обсудить вопросы координации и согласования программ внешней помощи, связанных с реализацией повестки Саммита, с другими донорами и многосторонними организациями»³³. Всё это создавало впечатление непродуманности замысла и отсутствия долгосрочного стратегического видения, и это впечатление лишь усиливается при анализе других аспектов новой инициативы, в частности ее нормативно-правового измерения.

Документальное закрепление президентских инициатив может осуществляться, по сути, в трех основных вариантах: 1) отдельным законодательным актом санкционирующего характера (*authorization act*); 2) отдельной президентской директивой; 3) отдельным документом стратегического планирования, подписываемым президентом. При этом принятие санкционирующего закона само по себе не отменяет необходимости разработки и актуализации документов стратегического планирования, равно как и подписания президентской директивы (меморандума). В свою очередь наличие такой директивы или документа стратегического планирования также не устраняет потребности в принятии отдельного санкционирующего закона, так как ни одна национальная стратегия не может фиксировать даже ориентировочные параметры бюджетирования тех или иных программ по той простой причине, что в американской политической системе выделение средств из федерального бюджета является исключительной прерогативой Конгресса США. Параметры финансирования, обозначенные в санкционирующем законе, в любом случае должны быть подкреплены законами об ассигнованиях (табл. 6).

Как хорошо видно из приведенной таблицы, релевантный опыт администраций Дж. Буша-мл. и Б. Обамы различался весьма существенно. Команда 43-го президента США изначально сделала выбор в пользу кодификации всех инициатив и преуспела в этом. Безусловно, ей помогли заметное усиление позиций исполнительной власти в первые годы после терактов 11 сентября 2001 г. и провозглашения «глобальной войны с терроризмом», а также благоприятная партийно-политическая конфигурация: оба закона были приняты

³³ Summit for Democracy: Year of action. Fact sheet. 09.03.2022 // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. Available at: https://www.state.gov/summit-for-democracy-year-of-action-factsheet/?utm_source=miragenews&utm_medium=miragenews&utm_campaign=news (accessed: 10.03.2022).

Таблица 6

**Характеристика ключевых президентских инициатив XXI в.
с точки зрения их закрепления в нормативно-правовых
и доктринальных документах**

Инициатива	Санкционирующий закон	Президентская директива	Документ стратегического планирования (до/после)
MCA	+	–	–
PEPFAR	+	–	–
PMI	+	–	+ (после)
GHI	–	+	+ (после)
FTF	+	+	+ (после)
GCCI	–	+	–
PA-I	+	–	+ (после)
W-GDP	–	+	–
PI-DR	–	–	+/- (до)

Источник: составлено автором.

после промежуточных выборов в Конгресс, по итогам которых большинством в обеих палатах завладели республиканцы. Вместе с тем значение второго фактора не следует преувеличивать: в 2008 г., в момент, когда и Сенат, и Палату представителей контролировали уже демократы, PEPFAR был «реавторизован» посредством принятия Закона Лантоса–Гайда на следующие 5 лет, а его бюджет был утроен (48 млрд долл., из них 39 млрд — на двусторонние программы борьбы с ВИЧ/СПИДом и взносы в Глобальный фонд и 9 млрд — на двусторонние программы борьбы с туберкулезом и малярией)³⁴. Это говорило о чрезвычайно высоком уровне двухпартийной поддержки президентской программы, а также о заинтересованности стержневых негосударственных элементов американской системы СМР в поставках товаров и услуг, связанных с лечением указанных трех болезней. Кроме того, Законом Лантоса–Гайда исполнительной власти было поручено подготовить и отдельную Глобальную страте-

³⁴ Tom Lantos and Henry J. Hyde United States Global Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Reauthorization Act of 2008. Pub. L. 110-293. July 30, 2008. 122 Stat. 2918. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ293/pdf/PLAW-110publ293.pdf> (accessed: 25.12.2021).

гию США по борьбе с малярией, которая должна была обновляться каждые 5 лет.

Администрация Б. Обамы пошла иным путем. В 2009–2010 гг. она не стала добиваться принятия отдельных санкционирующих законов для кодификации триады ее «флагманских» инициатив глобального охвата, и это при том, что партийно-политическая конфигурация, при которой демократы контролировали одновременно Белый дом, Сенат и Палату представителей соответственно (конфигурация Д-Д-Д), в тот момент этому благоприятствовала. Вместо этого Б. Обама ограничился подписанием первой в истории президентской директивы по вопросам глобального развития³⁵, которая среди прочего предусматривала и разработку отдельной стратегии глобального развития, хотя этого так и не случилось. В данной директиве были названы все три указанные инициативы.

Кодификация FTF в конечном счете произошла³⁶, но уже в последний год правления Б. Обамы, причем при максимально неблагоприятной партийно-политической конфигурации, когда большинством в обеих палатах обладали республиканцы, — спустя 7 лет после запуска инициативы, о чем президент не преминул напомнить в отдельном заявлении³⁷. Другими словами, администрации приходилось регулярно тратить гораздо больше усилий на отстаивание перед Конгрессом необходимости выделения средств на реализацию FTF при обсуждении соответствующих законов об ассигнованиях.

В случае с ГНІ, запущенной Б. Обамой в 2009 г., отказ от внесения в Конгресс отдельного законопроекта был вполне объясним ввиду того, что реавторизацию RPPFAR как центрального элемента новой инициативы законодатели осуществили за год до этого. В целом запуск ГНІ обуславливался главным образом именно стремлением 44-го президента США повысить статус СМР в качестве компонента

³⁵ Presidential Policy Directive PPD-6. September 22, 2010. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁶ Global Food Security Act of 2016. July 20, 2016. Pub. L. 114-195. 22 U.S.C. 9306. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-114publ195/pdf/PLAW-114publ195.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁷ Statement by the President on the Passage of the Global Food Security Act of 2016 // The White House — Office of the Press Secretary. 06.07.2016. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/07/06/statement-president-passage-global-food-security-act-2016> (accessed: 25.12.2021).

«трехмерной» стратегии национальной безопасности (3D: *defense, diplomacy, development* — оборона, дипломатия, содействие развитию). Подписание уже упомянутой первой президентской директивы по вопросам глобального развития (ППД-6) и разработка первого в истории «Четырехлетнего обзора дипломатии и содействия развитию»³⁸ в целом решали данную задачу, и в запуске нового раунда баталий в Конгрессе (на фоне куда более неблагоприятной экономической конъюнктуры) администрация не была заинтересована. Тем не менее, по признанию специалистов ИСК, отсутствие кодификации GHI вышло боком, поскольку лишило администрацию возможности «обеспечить эффективную межведомственную координацию»³⁹ процесса ее реализации.

Ситуация с GCCI развивалась иначе. Уже в самом начале правления администрации Б. Обамы в Конгресс был внесен ряд законодательных инициатив по климатическим вопросам, самой известной из которых стал проект Закона о международных инвестициях в борьбу с изменением климата, разработанный председателем Комитета Сената по международным делам Дж. Керри в декабре 2009 г.⁴⁰

Среди прочего сенатор предлагал учредить межведомственный Совет по борьбе с изменением климата для оценки, мониторинга и составления отчетности о достигнутых результатах и деятельности министерств и ведомств в части финансирования соответствующих мероприятий и достижения целей, установленных Рамочной конвенцией ООН об изменении климата. Кроме того, администратору АМР США было поручено учредить отдельную программу по снижению выбросов парниковых газов, а госсекретарю — разработать меры по адаптации к изменению климата и обеспечению глобальной безопасности. Однако в тот момент указанный законопроект так и

³⁸ Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review // U.S. Department of State — USAID. 2010. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed: 25.12.2021).

³⁹ Lawson M.L. Major foreign aid initiatives under the Obama administration: A wrap-up. CRS Report #R44727. Updated January 4, 2017. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44727> C.5 (accessed: 25.12.2021).

⁴⁰ S.2835 — International Climate Change Investment Act of 2009. Introduced in Senate (12/03/2009). Available at: <https://www.congress.gov/111/bills/s2835/BILLS-111s2835is.pdf> (accessed: 25.12.2021).

не получил хода, и климатическая инициатива Б. Обамы в конечном счете осталась без нормативно-правового закрепления.

На этом фоне ситуация с РА-1, которая явно имела лично для Б. Обамы (принимая во внимание его африканские корни) большое символическое значение, складывалась гораздо лучше. Инициатива была — пусть и не сразу — закреплена в отдельном законе⁴¹ (также принятом при конфигурации Д-Р-Р), который был подписан президентом 8 февраля 2016 г. В этом документе были обозначены цели реализации инициативы: предоставить доступ к электроэнергии по меньшей мере 50 млн человек в Африке южнее Сахары и создать дополнительные энергетические мощности в размере 20 000 МВт в регионе к 2020 г. Кроме того, закон обязывал президента разработать и представить в течение года многолетнюю стратегию достижения данных целей, причем требования к ней были обозначены весьма жесткие. Стратегия была разработана на основе дорожной карты «Энергия Африке», подготовленной еще в январе 2016 г.⁴² (т.е. до подписания упомянутого закона⁴³), и представлена в составе первого официального отчета в сентябре 2016 г.

Инициатива Д. Трампа была первоначально кодифицирована двумя президентскими директивами — «Меморандумом о содействии развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе»⁴⁴ от 7 февраля 2019 г. и «Меморандумом об устранении правовых и социальных барьеров на пути развития и процветания женщин в глобальном масштабе»⁴⁵ от 23 декабря 2019 г. На Капитолийском

⁴¹ Electrify Africa Act of 2015. February 8, 2016. Pub. L. 114-121. 130 STAT. 86. Available at: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ121/PLAW-114publ121.pdf> (accessed: 22.01.2022).

⁴² Power Africa. The roadmap. A guide to reaching 30,000 megawatts and 60 million connections // USAID. 2016. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/USAID_PA_Roadmap_April_2016_TAG_508opt.pdf (accessed: 25.12.2021).

⁴³ Power Africa. Annual report // USAID. 2016. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Power_Africa_AR2016-optimized.pdf (accessed: 25.12.2021).

⁴⁴ Trump D.J. Presidential Memorandum on Promoting Women's Global Development and Prosperity // The White House. 07.02.2019. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-promoting-womens-global-development-prosperity/> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁵ Trump D.J. Memorandum on Addressing Legal and Societal Barriers to Women's Global Development and Prosperity. 23.12.2019. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/335122> (accessed: 25.12.2021).

холме в целом отнеслись к инициативе достаточно позитивно, но законопроекты, внесенные при двухпартийной поддержке^{46,47}, хода так и не получили. Попытку кодифицировать W-GDP, предпринятую самой администрацией в последние месяцы правления Д. Трампа, Конгресс также заблокировал. Как считают специалисты ИСК, это могло объясняться как негативным восприятием предлагавшихся администрацией Д. Трампа из года в год сокращений бюджета международной помощи (подробнее см.: [Тата, 2019; Бартнев, 2019]), так и традиционными разногласиями демократов, уже получивших на тот момент большинство в Палате представителей, и республиканцев относительно произведенных 45-м президентом США изменений в «политике Мехико», упомянутых в первом разделе статьи⁴⁸.

Что касается инициативы Дж. Байдена по возрождению демократии, то в настоящий момент ситуация с ее документальным оформлением совершенно уникальна. Никаких планов добиваться «авторизации» непосредственно данной «флагманской» инициативы посредством отдельного закона президентом озвучено не было, да и не похоже, что в этом случае исполнительная власть рассчитывала на нечто большее, чем ее упоминание в законе об ассигнованиях на 2022 фин. г. и выделение запрашиваемого финансирования в полном объеме.

В отношении отдельного документа стратегического планирования требуется более развернутый комментарий. Формально на данный момент подобного нормативного акта, посвященного именно «возрождению демократии», в котором были бы отражены все целевые установки инициативы, Дж. Байденом подписано не было. Вместе с тем еще в начале июня был опубликован отдельный меморандум, где провозглашена борьба с коррупцией в качестве стержневого интереса национальной безопасности США⁴⁹. В мемо-

⁴⁶ См.: H.R. 6117. Women's Global Development and Prosperity Act of 2020. Introduced March 5, 2020. Available at: <https://www.congress.gov/116/bills/hr6117/BILLS-116hr6117ih.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁷ S. 3301. Women's Global Empowerment, Development and Prosperity Act of 2020. Introduced February 13, 2020. Available at: <https://www.congress.gov/116/bills/s3301/BILLS-116s3301is.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁸ Morgenstern E. et al. Selected Trump administration foreign aid priorities: A wrap-up. CRS Report #R46656. Updated January 21, 2021. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46656> (accessed: 25.12.2021).

⁴⁹ Biden J.R. Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest // The White House. 03.06.2021. Available at: <https://>

рандуме, в частности, отмечалось: «Коррупция угрожает национальной безопасности США, экономическому равенству, глобальным усилиям по борьбе с бедностью, содействию развитию *и демократии как таковой*» (курсив наш. — В.Б.), и давалось поручение запустить межведомственный процесс по подготовке отдельной Национальной стратегии в области борьбы с коррупцией. Данный документ был опубликован за несколько дней до Саммита за демократию, но за исключением процитированного отрывка из июньского меморандума слово «демократия» в нем употреблялось лишь дважды⁵⁰ (в коротком меморандуме — 5 раз).

Противодействие коррупции стало одним из пяти основных направлений реализации Президентской инициативы по возрождению демократии — наряду с поддержкой свободных и независимых СМИ, поощрением демократических реформ, развитием технологий ради демократии, защитой свободных и честных выборов и политических процессов. При этом на борьбу с коррупцией было зарезервировано лишь 18% планируемых к выделению на реализацию всей инициативы средств. В этой связи есть все основания сомневаться в подписании Дж. Байденом отдельной директивы и/или в разработке самостоятельного документа стратегического планирования, посвященного непосредственно «возрождению демократии». В лучшем случае ее могут упомянуть в окончательной версии Стратегии национальной безопасности, которую администрация Дж. Байдена должна представить в скором времени. Однако, памятуя о судьбе Инициативы Б. Обамы в области глобального здравоохранения, нельзя исключать, что запущенная Дж. Байденом инициатива с таким громким названием может на деле оказаться проходной и заметного следа в истории не оставить.

Наконец, в заключение следует рассмотреть аспекты, связанные с организационно-институциональным оформлением президентских инициатив по оказанию международной помощи. Проведен-

www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/memorandum-on-establishing-the-fight-against-corruption-as-a-core-united-states-national-security-interest/ (accessed: 25.12.2021).

⁵⁰ White House. United States Strategy on Countering Corruption. Pursuant to the National Security Study Memorandum on Establishing the Fight Against Corruption as a Core United States National Security Interest. December 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf> (accessed: 22.02.2022).

ный анализ демонстрирует, что запуск такого рода инициатив в прошлом всегда приводил к учреждению новых структур, призванных координировать процесс их реализации (табл. 7).

Таблица 7

Структуры, учреждавшиеся для курирования процесса реализации президентских инициатив в XXI в.

Инициатива	Новая курирующая структура
MCA	Корпорация вызовов тысячелетия (Millennium Challenge Corporation) — государственная корпорация, автономное агентство содействия развитию
PEPFAR	Офис координатора мер правительства США по борьбе с ВИЧ/СПИДом в глобальном масштабе (Office of the Global AIDS Coordinator) — структурное подразделение Госдепартамента
PMI	Офис координатора действий правительства США по борьбе с малярией в глобальном масштабе (Office of the U.S. Global Malaria Coordinator) — структурное подразделение АМР США
GHI	Офис Инициативы в области глобального здравоохранения (Global Health Initiative Office) — структурное подразделение Госдепартамента
FTF	Бюро продовольственной безопасности (Bureau for Food Security) — структурное подразделение АМР США, позднее переименованное в Бюро по укреплению стрессоустойчивости и продовольственной безопасности (Bureau for Resilience and Food Security)
GCCI	Офис специального советника по вопросам изменения климата (Office of the Special Envoy for Climate Change) — структурное подразделение Госдепартамента Офис по экологической и научной политике (Environment and Science Policy Office) (с 2012 г. — Офис по противодействию глобальному изменению климата, Office of Global Climate Change) в структуре АМР США
PA-I	Межведомственная Рабочая группа по реализации инициативы «Энергия Африке» (Power Africa Working Group, PAWG) под председательством специального координатора в АМР США и Аппарата СНБ
W-GDP	Отдел реализации Инициативы по содействию развитию и процветанию женщин в глобальном масштабе (W-GDP Unit) — структурное подразделение Офиса по глобальным проблемам женщин (Office of Global Women's Issues)
PI-DR	—

Источник: составлено автором.

Чем значимее инициатива, тем более высокий статус имеет курирующая структура. Среди рассматриваемых нами девяти инициатив особняком стоит первая — учреждение Счета на преодоление вызовов тысячелетия, под которую впервые за почти четверть века было создано новое автономное агентство содействия развитию — Корпорация вызовов тысячелетия (КВТ) — в дополнение к АМР США (1961), Корпусу мира (1961), Межамериканскому фонду (1969), Американскому фонду развития Африки (1980). При этом впервые в американской истории агентство содействия развитию создавалось в организационно-правовой форме государственной корпорации. Ее возглавляет генеральный директор, назначаемый президентом, в совет директоров входят госсекретарь (в качестве председателя), министр финансов (в качестве заместителя председателя), администратор АМР США и торговый представитель США, а также представители частного сектора. КВТ успешно функционирует и поныне, и вопрос о ее упразднении за эти 20 лет никогда не ставился. В настоящий момент штат данной структуры составляет около 300 человек. К 2020 г. Корпорацией было заключено порядка 40 соглашений с почти 30 странами на общую сумму более 13,5 млрд долл.

Второй по значимости президентской инициативой среди всех рассматриваемых, исходя из характера ее организационно-институционального оформления, можно считать PEPFAR. Законом 2004 г. президенту было поручено создать в рамках Госдепартамента пост координатора мер правительства США по борьбе с ВИЧ/СПИДом в глобальном масштабе. Этот координатор в соответствии с характерной для того времени практикой возглавил отдельный Офис и курировал программы в данной области, реализуемые АМР США, структурами, подведомственными Министерству здравоохранения и социальных служб (включая Управление ресурсов и служб здравоохранения, Центры контроля и профилактики заболеваний, Национальные институты здравоохранения), Министерством обороны (через программу DoD HIV/AIDS Prevention Program, DHAPP⁵¹), Министерством труда (в основном через программы предотвращения и снижения масштабов стигматизации и дискриминации работников,

⁵¹ Средства на эти цели выделялись в 2001–2015 фин. гг, после этого — ассигновывались Госдепартаменту.

инфицированных ВИЧ или больных СПИДом), Министерством торговли, Министерством финансов и Корпусом мира⁵². В соответствии с Законом Лантоса–Гайда 2008 г.⁵³ был учрежден также пост координатора действий правительства США по борьбе с малярией в глобальном масштабе, возглавившего отдельный Офис в структуре АМР США. Этот координатор контролировал реализацию соответствующих инициатив АМР, Центров контроля и профилактики заболеваний, а его в свою очередь консультировала Межведомственная консультативная группа, состоявшая из представителей АМР, Министерства здравоохранения и социальных служб, Госдепартамента, Аппарата СНБ и Административно-бюджетного управления.

Что касается инициатив, запущенных Б. Обамой, то для их реализации также были созданы отдельные структуры, но с существенно более низким статусом и отнюдь не всегда с четким мандатом.

Пожалуй, по классическому сценарию развивалась ситуация только с Инициативой «Накормим будущее»: в ноябре 2010 г. для ее координации было учреждено новое Бюро продовольственной безопасности в рамках АМР США. Оно сохранилось и поныне и не так давно было переименовано в Бюро по укреплению стрессоустойчивости и продовольственной безопасности.

В случае с климатической инициативой администрации Б. Обамы уже в 2009 г. был учрежден Офис специального советника по вопросам изменения климата в структуре Госдепартамента. К администрированию инициативы было подключено и АМР США, где соответствующие мероприятия координировались через Офис по экологической и научной политике, в 2012 г. переименованный в Офис по противодействию глобальному изменению климата.

Структура управления Инициативой в области глобального здравоохранения была наиболее необычной. Коллективное руководство осуществлял Операционный комитет в составе администратора АМР США Р. Шаха, Координатора мер правительства США по борьбе

⁵² About us — PEPFAR // U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/about-us-pepfar/> (accessed: 25.12.2021).

⁵³ Tom Lantos and Henry J. Hyde United States Global Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Reauthorization Act of 2008. Pub. L. 110-293. July 30, 2008. 122 Stat. 2918. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ293/pdf/PLAW-110publ293.pdf> (accessed: 25.12.2021).

с ВИЧ/СПИДом в глобальном масштабе Э. Гусби от Госдепартамента и директора центров контроля и профилактики заболеваний, подведомственных Министерству здравоохранения и социальных служб, Т. Фридена. Общая координация передавалась на уровень заместителя госсекретаря. Кроме того, был сформирован Стратегический совет ГНИ, в который вошли представители всех структур, задействованных в ее реализации: Госдепартамента, АМР США, Минздравсоцслужб, Минобороны, Министерства финансов, КВТ и Корпуса мира. Наконец, госсекретарь назначил исполнительного директора Инициативы, возглавившего небольшой офис, которому было поручено координировать программы внешнеполитического ведомства, относящиеся к ней, а также процесс трансфера ответственности за ГНИ в АМР США при сохранении полномочий по курированию реализации PEPFAR за соответствующим офисом в Госдепартаменте. Исполнительный директор был одновременно подотчетен госсекретарю и сохранявшемуся Операционному комитету⁵⁴. Однако запланированный трансфер так и не произошел. В 2012 г. упомянутый офис в Госдепартаменте был упразднен, а его функции переданы Офису дипломатии в области глобального здравоохранения Госдепартамента.

Как указывали специалисты ИСК, сама администрация пыталась представить произошедшие изменения как повышение статуса Инициативы, ссылаясь на успешную интеграцию ее принципов в страновые стратегии развития, но была распространена и другая точка зрения — о том, что истинными причинами стали неэффективность Офиса и его неспособность урегулировать межведомственные разногласия из-за нехватки властных полномочий и финансирования⁵⁵. Уже к 2012 г. в отчетах большинства ведомств, вовлеченных в реализацию программ в области глобального здравоохранения, ГНИ не упоминалась, хотя в обоснованиях бюджета перед Конгрессом в рамках бюджета SFOPS эта аббревиатура продолжала использоваться.

⁵⁴ Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review // U.S. Department of State — USAID. 2010. P. 83–84. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed: 25.12.2021).

⁵⁵ Lawson M.L. Major foreign aid initiatives under the Obama administration: A wrap-up. CRS Report #R44727. Updated January 4, 2017. P. 4. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44727> (accessed: 25.12.2021).

Что касается хронологически последней крупной президентской инициативы Б. Обамы «Энергия Африке», то она получила вполне понятное организационно-институциональное оформление — возможно, с учетом осмысления описанного выше откровенно негативного опыта. Этому, несомненно, помогло и принятие Конгрессом соответствующего закона, которым прямо предусматривалось создание межведомственной рабочей группы по имплементации данной инициативы. В ноябре 2016 г. Б. Обамой был подписан отдельный исполнительный указ⁵⁶, учредивший межведомственную Рабочую группу под председательством специального координатора в АМР США и Аппарата СНБ. Офис координатора в АМР США должен был обеспечивать эффективное согласование действий в общей сложности 12 министерств и ведомств, участвующих в реализации данной инициативы, а Рабочая группа — облегчать обмен информацией. В рамках Рабочей группы также было сформировано несколько тематических рабочих групп (по генерации энергии, обеспечению доступа к энергии, созданию благоприятствующих условий)⁵⁷.

Вполне конкретное институциональное измерение получила и инициатива, запущенная Д. Трампом. В Госдепартаменте в рамках Офиса по глобальным проблемам женщин был учрежден новый отдел W-GDP Unit, который координировал деятельность следующих ведомств: Министерств финансов, труда, торговли, АМР США, КВТ, Корпуса мира, Американского фонда развития Африки, Межамериканского фонда и Корпорации США по финансированию международного развития.

Инициатива же Дж. Байдена — первая и на данный момент единственная, где пока не просматривается даже намек на организационно-институциональное оформление. Как и в случае с документальным закреплением, формализации подверглось лишь

⁵⁶ Executive Order 13746 — Advancing the Goals of the Power Africa Initiative to Expand Access to Electricity in Sub-Saharan Africa through the Establishment of the President's Power Africa Working Group. November 3, 2016. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/319518> (accessed: 25.12.2021).

⁵⁷ Electrify Africa Act Progress Report // USAID. 2019. P. 3. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/FINAL_Electrify_Africa_Progress_Report_to_Congress.pdf (accessed: 25.12.2021).

направление противодействия коррупции: 9 декабря 2021 г. госсекретарь Э. Блинкен объявил об учреждении нового поста координатора глобальной антикоррупционной политики (Coordinator on Global Anticorruption). Его задача — обеспечить интегральный подход к борьбе с коррупцией, задействуя весь спектр американских дипломатических усилий и программ помощи, реализуемых Госдепартаментом, и координировать реализацию Стратегии США по борьбе с коррупцией в координации с другими ведомствами и международными партнерами⁵⁸.

Возможно, отсутствие организационно-институционального оформления для всей инициативы отчасти можно объяснить тем, что к настоящему моменту уже сформирована весьма разветвленная инфраструктура поддержки демократии в структуре исполнительной власти. В нее входят в первую очередь Бюро по вопросам защиты демократии, прав человека и трудящихся (Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor), учрежденное в структуре Госдепартамента в 1977 г.; Офис поддержки демократии и управления в АМР США (Office of Democracy and Governance), созданный еще при Р. Рейгане в 1985 г и переименованный в 2012 г. в Центр превосходства по вопросам демократии, защиты прав человека и управления (Center for Excellence on Democracy, Human Rights and Governance, DRG). При этом важно, что почти все программы и проекты поддержки демократии традиционно финансировались именно через Госдепартамент и АМР США (около 95–99%, по оценкам ИСК), хотя частично в эту деятельность также были вовлечены Министерства обороны, финансов, юстиции, труда, внутренней безопасности, КВТ, Агентство содействия торговле и развитию, Межамериканский фонд и Американский фонд развития Африки⁵⁹. В этой связи дополнительная координация деятельности ведомств представляется даже избыточной.

⁵⁸ U.S. Department of State announces complementary initiatives in support of President Biden's Leaders' Summit for Democracy. Fact sheet // U.S. Department of State — Office of the Spokesperson. 20.12.2021. Available at: <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-announces-complementary-initiatives-in-support-of-president-bidens-leaders-summit-for-democracy/> (accessed: 25.12.2021).

⁵⁹ Lawson M.L., Epstein S.B. Democracy promotion: An objective of U.S. foreign assistance. CRS Report #44858. Updated January 4, 2019. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44858> (accessed: 25.12.2021).

* * *

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие основные выводы.

1. В XXI в. президентские инициативы стали неотъемлемым инструментом управления политикой международной помощи в США. В бюрократическом плане это объясняется в первую очередь изначальной ограниченностью свободы маневра исполнительной власти в определении как бюджетных параметров оказания помощи, так и ее секторальных и региональных приоритетов. Неоспоримое право Конгресса на выделение бюджетных ассигнований (в том числе и на цели оказания внешней помощи) закреплено в Конституции США, а необходимость согласования приоритетов с позицией Конгресса вытекает из ст. 653 Закона о международной помощи 1961 г. Однако радикальное увеличение числа целевых ассигнований (*earmarks*), прописываемых членами Конгресса при рассмотрении бюджета, хотя и произошло в значительной степени стихийно, стало неотъемлемой частью реализации государственной политики США в данной области. Оно не могло не спровоцировать исполнительную власть на поиск решений, позволявших расширить сузившееся пространство для маневра. Именно таким решением и стали президентские инициативы.

2. Есть основания думать, что дополнительным стимулом могла быть активность первого из президентов США в XXI в. — Дж. Бушамл., запустившего несколько гигантских, многомиллиардных программ, после чего другим президентам так или иначе приходилось действовать с оглядкой на этот опыт. Данный фактор имел особое значение для Б. Обамы, который не только решил «перещеголять» своего предшественника путем *одновременного* объявления сразу трех крупных программ глобального охвата, но и фактически попытался «надстроить» одну из них над наиболее крупной и успешной из уже существовавших — Президентским чрезвычайным планом по борьбе со СПИДом (PEPFAR). Пожалуй, лучшим подтверждением символического значения президентских инициатив является факт запуска одной из них Д. Трампом с учетом его личного скептического отношения к помощи развитию как таковой.

3. Вместе с тем запуск каждой конкретной инициативы предопределялся уникальной комбинацией факторов, действовавших

на индивидуальном, внутригосударственном и структурном уровнях. В индивидуальном плане значение имели как персональные идейные убеждения того или иного президента, его отношение к приоритетам оказания международной помощи, так и круг его связей и ближайших советников. На внутригосударственном уровне важными становились партийно-политическая конфигурация и отношение «электората международной помощи» к той или иной теме, которой посвящалась президентская инициатива, а также экономическая конъюнктура. Наконец, нельзя игнорировать и экзогенные факторы — изменения в центросиловой конфигурации и соответственно готовность президента задействовать инструменты оказания международной помощи для продвижения национальных интересов США на международной арене в условиях структурных изменений внешней среды.

4. Многообразие факторов, детерминировавших провозглашение президентских инициатив, предопределяло и многообразие обстоятельств их запуска, документального и институционального оформления, тем более что американское законодательство не устанавливает никаких формальных требований к такого рода инициативам. Опыт администраций Дж. Буша-мл., Б. Обамы и Д. Трампа показал, что инициативы могут запускаться как с прямой, так и с косвенной привязкой к глобальной повестке в области развития; как на многосторонних форумах, так и вне их; объем их финансирования может варьировать от нескольких сотен миллионов до десятков миллиардов долларов; они могут закрепляться, а могут и не закрепляться санкционирующими законами (причем зависит это отнюдь не от степени благоприятности партийно-политической конфигурации для главы исполнительной власти), директивами президента или подписываемыми им документами стратегического планирования. Вместе с тем при всем многообразии можно условно выделить несколько общих черт:

- 1) четкое обозначение финансовых параметров инициативы;
- 2) их изначальная нацеленность на реализацию в течение нескольких лет;
- 3) закрепление инициативы хотя бы одним из названных видов официальных документов (санкционирующий закон, президентская

директива, документ стратегического планирования президентского уровня);

4) создание специальных структур для реализации/координации имплементации президентских инициатив, преимущественно в рамках Госдепартамента или АМР США, но не исключен и вариант учреждения отдельного агентства СМР, как показывает случай с МСА. При этом чем выше изначально был статус таких структур и четче их мандат, тем более эффективно реализовывались соответствующие инициативы.

5. Запуск Дж. Байденом собственной президентской инициативы, объединяющей инструменты дипломатии и содействия развитию, уже в первый год правления говорит о том, что интерес главы исполнительной власти к задействованию рассматриваемого механизма управления политикой международной помощи сохраняется. В этом можно увидеть стремление 46-го президента США оставить след в истории, и именно поэтому им была выбрана та тематическая область, которая в наибольшей степени отражает его личные идейно-политические взгляды и понимание стержневого противостояния «эпохи», четко обозначенные еще в его предвыборных программных статьях и транслированные впоследствии во «Временных указаниях по Стратегии национальной безопасности»⁶⁰.

6. В то же время инициатива Дж. Байдена кардинально отличается от инициатив его предшественников на президентском посту. Это проявилось во всех трех выделенных нами измерениях — и в уникальных обстоятельствах запуска (объявление на международной площадке, но вне привязки к глобальной повестке развития; крайне традиционный для внешней политики США последних десятилетий (за исключением периода правления администрации Д. Трампа) тематический фокус и небольшой объем финансирования), и в отсутствии нормативно-правового или организационно-институционального закрепления для всех компонентов инициативы (а не только одного из пяти ее тематических направлений — противодействия коррупции).

⁶⁰ Biden J.R. Interim National Security Strategic Guidance // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accessed: 25.12.2021).

Исходя из этого, можно утверждать, что имела место попытка выдать за новую «флагманскую» инициативу набор уже давно запланированных органами исполнительной власти (в первую очередь Госдепартаментом и АМР США) мероприятий, которые были в значительной степени искусственно сведены администрацией Дж. Байдена под единым зонтиком, для решения двух политически значимых задач. Первая — разрыв с «антидемократическим наследием» Д. Трампа, а вторая — максимизация информационного эффекта от проведения Саммита за демократию. В этой связи вероятность того, что новая инициатива окажет системное и долговременное влияние на политику США как донора, не следует переоценивать. Но она совершенно точно будет использоваться в целях распространения США своего влияния на страны, расположенные в приоритетных для Москвы и Пекина географических зонах — как на евразийском пространстве, так и вне его.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенева В.И. Особенности финансирования программ международной помощи при администрации Д. Трампа: от инаугурации до Украинагейта // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2019. Т. 11. № 4. С. 68–113.
2. Белецкая М.Ю. Система иностранной экономической помощи США: от Трумэна до Трампа // США и Канада: экономика, политика, культура. 2020. Т. 50. № 11. С. 114–125. DOI: 10.31857/S268667300012652-7.
3. Давыдов А.А. Зарубежная помощь США: помощь развитию как инструмент внешней политики // Пути к миру и безопасности. 2018. № 2 (55). С. 9–21. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-2-9-21.
4. Журавлёва В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011.
5. Alcorn T. What has the US Global Health Initiative achieved? // Lancet. 2012. Vol. 380. No. 9849. P. 1215–1216. DOI: 10.1016/S0140-6736(12)61697-3.
6. Bendavid E. Past and future performance: PEPFAR in the landscape of foreign aid for health // Curr HIV/AIDS Rep. 2016. Vol. 13. No. 5. P. 256–262. DOI: 10.1007/s11904-016-0326-8.
7. Brainard L. Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2007.
8. Callaway R.L., Matthews E.G. Strategic US foreign assistance. The battle between human rights and national security. London: Routledge, 2016.

9. Casella M., Bent R., Runde D.F. Earmarks and directives in the Foreign Operations Appropriation. February 2021. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies. Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210226_Casella_Foreign_Operations_0.pdf?8H4dxgot2q953B4xqEJozjYB_0W.MGpm (accessed: 25.12.2021).

10. Cazotte de H. The US elite consensus on aid // *Aid power and politics* / Ed. by I. Oliivié, A. Pérez. Abingdon, OX: Routledge, 2020. P. 53–72.

11. Chhotray V., Hulme D. Contrasting visions for aid and governance in the 21st century: The White House Millennium Challenge Account and DFID's Drivers of Change // *World Development*. 2009. Vol. 37. No. 1. P. 36–49. DOI: 10.1016/j.worlddev.2007.11.004.

12. Dybul M. The US President's Emergency Plan for AIDS Relief: Negotiating a recreation in global health and development // *Negotiating and navigating global health: Case studies in global health diplomacy* / Ed. by I. Kickbusch, E. Roskam. New Jersey: World Scientific Press, 2011. P. 325–350.

13. Garcia A. Feed the Future: Overview, issues and progress of the foreign assistance initiative. New York: Novinka, 2016.

14. Jacobson L.E. President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) policy process and the conversation around HIV/AIDS in the United States // *Journal of Development Policy and Practice*. 2020. Vol. 5. No. 2. P. 149–166. DOI: 10.1177/2455133320952210.

15. Lancaster C. Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics. Chicago: The University of Chicago Press, 2007.

16. Mawdsley E. The Millennium Challenge Account: Neo-liberalism, poverty and security // *Review of International Political Economy*. 2007. Vol. 14. No. 3. P. 487–509.

17. Milner H.V., Tingley D.H. Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy. Princeton: Princeton University Press, 2016.

18. Norris J. The enduring struggle: The history of the U.S. Agency for International Development and America's uneasy transformation of the world. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2021.

19. Powers R.M., Leblang D., Tierney M.J. Overseas economic aid or domestic electoral assistance: The political economy of foreign aid voting in the U.S. Congress. APSA 2010. Annual Meeting Paper. Revised September 8, 2010. P. 7.

20. Regilme S.S. United States foreign aid and multilateralism under the Trump presidency // *New Global Studies*. 2022. DOI: <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030>.

21. Runde D.F., Savoy C.M., McKeown S. Increasing flexibility and responding to global challenges within the 150 Account. Center for Strategic and International Studies. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2022. Available at: <https://csis-website-prod>.

s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220211_Runde_150_Account.pdf?H.BGRPSJ05iJYrX30fqr5ipQHn7GwllJ (accessed: 20.02.2022).

22. Scott J.M, Rosati J.A. The politics of United States foreign policy. Thousand Oaks, California: CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc., 2021.

23. Slater Ch., Castaneda E.L. Feed the Future: The United States Global Food Security and Sustainable Agriculture Initiative. New York: Nova Science Publishers, 2012.

24. Smith G. In search of sustainable security: Linking national security, human security, and collective security to protect America and our world. Center for American Progress. June 2008. Available at: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf (accessed: 25.12.2021).

25. Steketee R.W. et al. World Malaria Day 2021: Commemorating 15 years of contribution by the United States President's Malaria Initiative // American Journal of Tropical Medicine and Hygiene. 2021. Vol. 104. No. 6. P. 1955–1959. DOI: 10.4269/ajtmh.21-0432.

26. Tama J. Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the international affairs budget. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. March 2019. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Jordan_Tama2/publication/334033251_Anti-Presidential_Bipartisanship_in_US_Foreign_Policy_Under_Trump_The_Case_of_the_International_Affairs_Budget/links/5dd405fe299bf11ec86255e8/Anti-Presidential-Bipartisanship-in-US-Foreign-Policy-Under-Trump-The-Case-of-the-International-Affairs-Budget.pdf (accessed: 25.12.2021).

27. Varmus H. Making PEPFAR: A triumph of medical diplomacy // Science & Diplomacy. 2013. Vol. 2. No. 4. Available at: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2013/making-pepfar> (accessed: 25.12.2021).

28. Whang T. et al. US foreign aid and economic policy concessions // Policy Studies. 2019. Vol. 40. No. 1. P. 58–79.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019. Osobennosti finansirovaniya programm mezhdunarodnoi pomoshchi pri administratsii D. Trampa: ot inauguratsii do Ukrainageita [Specifics of foreign assistance allocation under the Trump administration: From inauguration to 'Ukrainegate']. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 11, no. 4, pp. 68–13. (In Russ.)

2. Beletskaya M.Yu. 2020. Sistema inostrannoi ekonomicheskoi pomoshchi SShA: ot Trumena do Trampa (II) [The U.S. foreign economic aid system: From

Truman to Trump (part 2)]. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, vol. 50, no. 11, pp. 114–125. DOI: 10.31857/S268667300012652-7. (In Russ.)

3. Davydov A.A. 2018. Zarubezhnaya pomoshch' SShA: pomoshch' razvitiyu kak instrument vneshnei politiki [U.S. foreign aid: Development aid as a foreign policy tool (Part 2)]. *Pathways to Peace and Security*, no. 2 (55), pp. 9–21. DOI: 10.20542/2307-1494-2018-2-9-21 (In Russ.)

4. Zhuravleva V.Yu. 2011. *Peretyagivanie kanata vlasti: vzaimodeistvie Prezidenta i Kongressa SShA* [American presidents and Congress in tug-of-war for power]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)

5. Alcorn T. 2012. What has the US Global Health Initiative achieved? *Lancet*, vol. 380, no. 9849, pp. 1215–1216. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(12\)61697-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(12)61697-3).

6. Bendavid E. 2016. Past and future performance: PEPFAR in the landscape of foreign aid for health. *Current HIV/AIDS Reports*, vol. 13, no. 5, pp. 256–262. DOI: 10.1007/s11904-016-0326-8.

7. Brainard L. 2007. *Security by other means: Foreign assistance, global poverty, and American leadership*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.

8. Callaway R.L., Matthews E.G. 2016. *Strategic US foreign assistance. The battle between human rights and national security*. London, Routledge.

9. Casella M., Bent R., Runde D.F. 2021. *Earmarks and directives in the Foreign Operations Appropriation*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies. Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210226_Casella_Foreign_Operations_0.pdf?8H4dxgot2q953B4xqEJozJYB_0W.MGPM (accessed: 25.12.2021).

10. Cazotte de H. 2020. The US elite consensus on aid. In: Olivé I., Pérez A. (eds.). *Aid power and politics*. Abingdon, OX, Routledge, pp. 53–72.

11. Chhotray V., Hulme D. 2009. Contrasting visions for aid and governance in the 21st century: The White House Millennium Challenge Account and DFID's Drivers of Change. *World Development*, vol. 37, no. 1, pp. 36–49. DOI: 10.1016/j.worlddev.2007.11.004.

12. Dybul M. 2011. The US President's Emergency Plan for AIDS Relief: Negotiating a recreation in global health and development. In: Kickbusch I., Roskam E. (eds.). *Negotiating and navigating global health: Case studies in global health diplomacy*. New Jersey, World Scientific Press, pp. 325–350.

13. Garcia A. 2016. *Feed the Future: Overview, issues and progress of the foreign assistance initiative*. New York, Novinka.

14. Jacobson L.E. 2020. President's Emergency Plan for AIDS Relief (PEPFAR) policy process and the conversation around HIV/AIDS in the United States. *Journal of Development Policy and Practice*, vol. 5, no. 2, pp. 149–166. DOI: 10.1177/2455133320952210.

15. Lancaster C. 2007. *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. Chicago, The University of Chicago Press.

16. Mawdsley E. 2007. The Millennium Challenge Account: Neo-liberalism, poverty and security. *Review of International Political Economy*, vol. 14, no. 3, pp. 487–509.

17. Milner H.V., Tingley D.H. 2016. *Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy*. Princeton, Princeton University Press.

18. Norris J. 2021. *The Enduring struggle: The history of the U.S. Agency for International Development and America's uneasy transformation of the world*. Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield.

19. Powers R.M., Leblang D., Tierney M.J. 2010. *Overseas economic aid or domestic electoral assistance: The political economy of foreign aid voting in the U.S. Congress*. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Revised September 8, 2010.

20. Regilme S.S. 2022. United States foreign aid and multilateralism under the Trump presidency. *New Global Studies*. DOI: <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030>.

21. Runde D.F., Savoy C.M., McKeown S. 2022. *Increasing flexibility and responding to global challenges within the 150 Account*. Washington, D.C., Center for Strategic and International Studies. Available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/220211_Runde_150_Account.pdf?H.BGRPSJ05iYrX30fqr5ipQHn7GwLLJ (accessed: 20.02.2022).

22. Scott J.M., Rosati J.A. 2021. *The politics of United States foreign policy*. Thousand Oaks, CA, CQ Press, an imprint of SAGE Publications, Inc.

23. Slater Ch., Castaneda E.L. 2012. *Feed the Future: The United States Global Food Security and Sustainable Agriculture Initiative*. New York, Nova Science Publishers.

24. Smith G. 2008. *In search of sustainable security: Linking national security, human security, and collective security to protect America and our world*. Center for American Progress. Available at: https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2008/06/pdf/sustainable_security1.pdf (accessed: 25.12.2021).

25. Steketee R.W. et al. 2021. World Malaria Day 2021: Commemorating 15 years of contribution by the United States President's Malaria Initiative. *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, vol. 104, no. 6, pp. 1955–1959. DOI: 10.4269/ajtmh.21-0432.

26. Tama J. 2019. *Anti-presidential bipartisanship in U.S. foreign policy under Trump: The case of the International Affairs Budget*. Paper presented at the International Studies Association Annual Convention Toronto, Canada. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Jordan_Tama2/publication/334033251_Anti-Presidential_Bipartisanship_in_US_Foreign_Policy_Under_Trump_The_Case_of_the_International_Affairs_Budget/links/5dd405fe299bf11ec86255e8/

Anti-Presidential-Bipartisanship-in-US-Foreign-Policy-Under-Trump-The-Case-of-the-International-Affairs-Budget.pdf (accessed: 25.12.2021).

27. Varmus H. 2013. Making PEPFAR: A triumph of medical diplomacy. *Science & Diplomacy*, vol. 2, no. 4. Available at: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2013/making-pepfar> (accessed: 25.12.2021).

28. Whang T. et al. 2019. US foreign aid and economic policy concessions. *Policy Studies*, vol. 40, no. 1, pp. 58–79.

Статья поступила в редакцию 05.03.2022;
одобрена после рецензирования 17.03.2022;
принята к публикации 22.03.2022

The article was submitted 05.03.2022;
approved after reviewing 17.03.2022;
accepted for publication 22.03.2022

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ REGIONAL ISSUES OF WORLD POLITICS

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-114-150

Научная статья / Research paper

В.К. Пархоменко*

СОПЕРНИЧЕСТВО США И КНР В АФРИКЕ: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
121069, Москва, Хлебный пер., 2/3*

Африканский континент, располагающий значительным ресурсным, экономическим и демографическим потенциалом, в последние годы стал ареной усиливающегося соперничества между КНР и США. В рамках данной статьи на основе анализа широкого массива первоисточников и новейших научных публикаций предпринята попытка дать комплексную оценку текущего состояния и перспектив взаимодействия двух держав в Африке. В первой части статьи подробно рассмотрены особенности, ключевые направления, динамика и масштабы экономического проникновения КНР на Африканский континент в последние десятилетия. К числу факторов, способствующих укреплению экономических позиций Китая в регионе, автор относит готовность Пекина предоставлять крупные кредиты и принимать участие в амбициозных инфраструктурных проектах, не выдвигая политических требований и не вмешиваясь во внутренние дела африканских государств. Подобный подход позволил КНР не только потеснить США в ряде чувствительных областей (торговля, добыча редкоземельных элементов, гуманитарное сотрудничество), но и заручиться дипломатической поддержкой африканских стран, прежде всего на площадке ООН. Во второй части статьи рассмотрены особенности соперничества между КНР и США в Африке в идеологической и военно-политической сферах. Автор отмечает, что среди американских экспертов не наблюдается консенсуса относительно оценок готовности и стремления КНР к жесткому

* *Пархоменко Валентин Константинович* — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Отдела внешнеполитических исследований Института США и Канады РАН (e-mail: vkpb2@mail.ru).

противостоянию с США в Африке в духе холодной войны. Не готовы к такому повороту событий и сами африканские страны. В этой связи автор приходит к выводу, что нынешняя конкуренция между Китаем и Соединенными Штатами в Африке не обязательно предполагает исключительно логику конфронтации. Вполне возможно нахождение некоторых точек соприкосновения, например, в развитии рыночных отношений, создании инфраструктуры, борьбе с пиратством, наращивании потенциала здравоохранения в африканских странах и т.д. Подобный подход, по мнению автора, позволил бы выдвинуть на первый план интересы мира и укрепления благосостояния африканских народов.

Ключевые слова: Африка, США, КНР, редкоземельные элементы, экономическая дипломатия, Форум китайско-африканского сотрудничества, Инициатива «Пояс и путь», холодная война

Для цитирования: Пархоменко В.К. Соперничество США и КНР в Африке: вызовы и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 114–150. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-114-150.

Valentin K. Parkhomenko

THE U.S.-CHINA RIVALRY IN AFRICA: CHALLENGES AND PROSPECTS

*Institute for the US and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences
2/3 Khlebnyi Pereulok, Moscow, Russia, 121069*

In recent years the African continent, possessing a significant resource, economic and demographic potential, has become a scene of the growing rivalry between China and the United States. On the basis of a wide range of primary sources and recent researches, the author provides an in-depth analysis of both the current state and prospects for interaction between the two powers in Africa. The first section examines the key areas and features of China's economic activities across the African continent, their trends and scope. The author shows, that among the factors that contributed to the strengthening of the PRC's economic position in the region was its willingness to provide large loans and take part in ambitious infrastructure projects without imposing political conditions and without interfering in the internal affairs of African states. Such an approach allowed China to supersede the US in a number of sensitive areas (trade, min-

ing of rare earth elements, humanitarian cooperation), as well as to gain the diplomatic support of African states, primarily within the UN. The second section examines ideological and military-political rivalry between the PRC and the United States in Africa. The author emphasizes the lack of consensus in the U.S. expert community on China's readiness and desire to escalate the Cold War-like confrontation with the United States in Africa. The African states are not prepared for such confrontation either. However, the author concludes that the competition between China and the United States in Africa does not necessarily imply only the logic of confrontation. It is possible to find some common ground, for example, in developing market relations, promoting infrastructure projects, combating piracy, expanding healthcare facilities in the African states, etc. According to the author, such an approach could prioritize the issues of peace and the development of the African peoples.

Keywords: Africa, USA, China, rare-earth elements, economic diplomacy, Forum on China-Africa Cooperation, Belt and Road Initiative, the Cold War

About the author: *Valentin K. Parkhomenko* — PhD (History), Senior Research Fellow, Department of Foreign Policy Studies, Institute for the US and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: vkpb2@mail.ru).

For citation: Parkhomenko V.K. 2022. The U.S.-China rivalry in Africa: Challenges and prospects. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 114–150. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-114-150. (In Russ.)

Активно осуществляемая в течение последних 20 лет торгово-экономическая и военно-политическая экспансия Китая на Африканском континенте вызывает большую озабоченность в американских политических, военных и академических кругах, о чем свидетельствуют официальные заявления высокопоставленных представителей Белого дома, Госдепартамента, Пентагона и Конгресса США, а также растущее число специальных исследований ведущих аналитических центров, публикаций в научных журналах и прессе¹. Всестороннему рассмотрению потенциальной «китай-

¹ China's strategic aims in Africa // U.S.-China Economic and Security Review Commission. Available at: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/chapter_1_Section_3—Chinas_Strategic_Aims_in_Africa.pdf (accessed: 20.02.2022); Thrall L. China's expanding African relations. Implications for U.S. national security // RAND Corporation. 2015. Available at: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR900/RR905/RAND_RR905.pdf (accessed: 20.02.2022).

ской военной и экономической угрозы» Соединенным Штатам в Африке были посвящены проведенные в июне 2008, марте 2012 и мае 2020 г. специальные слушания в Комитетах по международным отношениям обеих палат Конгресса США. В ходе дебатов в Палате представителей отмечалось, что «с превращением Китая в глобальную супердержаву китайское влияние теперь можно наблюдать и ощущать по всему миру — от совета директоров в главных мировых финансовых центрах до отдаленных проселочных дорог в Африке»². Влиятельный американский Совет по международным отношениям в одном из своих докладов также констатировал: «По всей Африке Китай приобретает контроль над сырьевыми активами, выигрывая у западных соперников подряды на реализацию крупных проектов в области инфраструктуры, предоставляя льготные кредиты и иные выгодные условия, чтобы усилить свои конкурентные позиции» [Funk, Fake, 2009: 58].

В продолжающейся в Соединенных Штатах дискуссии о китайской экспансии на Африканском континенте принимают участие известные американские специалисты по Китаю и Африке, политологи и политические обозреватели³, которые, судя

² Investigating the Chinese Threat: Hearing before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred Twelfth Congress, second session. Washington, U.S. G.P.O., 2012. P. 4.

³ Singh N., Appiah-Nyamekye J., Gyimah-Boadi E. US-China competition may be a win-win for Africa // Afrobarometer. Available at: <https://afrobarometr.org/fr/node/5314> (accessed: 20.02.2022); Sun Y., Ammentorp O. The US and China in Africa: Competition or cooperation? // Africa in Focus. Brookings. 28.04.2014. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2014/04/28/the-us-and-china-in-africa-cjmpetition-or-cooperation/> (accessed: 20.02.2022); Soula F. Africa can use great power rivalry to its benefit: Here is how // The Conversation. 06.01.2022. Available at: <https://theconversation.com/Africa-can-use-great-power-rivalry-to-its-benefit-here-is-how-172662/> (accessed: 20.02.2022); Van S.C. How the U.S. can eclipse China in the battle over Africa // Politico China Watcher. 22.04.2021. Available at: <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2021/04/22/how-biden-can-win-africa-in-battle-with-china-492553/> (accessed: 20.02.2022); Yenda I.Y. America and China's competition for influence in Africa // World Economic Forum. 27.02.2015. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2015/02/America-and-chinas-comprtion-for-influence-in-africa/> (accessed: 20.02.2022); Abhishhek M. A new US policy on Africa: Genuine reset or same old rhetoric? // Observer Research Foundation (ORF). 26.11.2021. Available at: <https://www.orfonline.org/expert-speak/a-new-us-policy-on-africa> (accessed: 20.02.2022); Shirley Z.Y. FOCAC and the future of China-Africa relations // LSE Blogs. 04.02.2022. Available at: <https://www>

по их оценкам данной проблемы, аргументации и рекомендациям, часто выступают в духе холодной войны за значительное увеличение Вашингтоном военных расходов для «сдерживания» потенциальной агрессии Пекина и его торгово-экономической экспансии в Африке⁴.

Некоторые из этих авторов настроены весьма критически и используют термин «неоколониализм» для описания нынешних китайско-африканских отношений и потенциальной опасности их дальнейшего развития для внешнеполитических и стратегических интересов Вашингтона на Африканском континенте. По мнению одного из таких экспертов, авторитетного американского историка и публициста Р. Катнера, «никогда не существовало угрозы благополучию США, сопоставимой с Китаем, быстрая глобальная экспансия которого бросает вызов экономической и геополитической безопасности Америки, а также ее основным демократическим ценностям и верховенству закона»⁵. Известный американский китаист Д. Блюмкин усматривает стратегическую цель нынешнего руководства Коммунистической партии Китая (КПК) в том, чтобы вытеснить США как самую могущественную страну с ее лидерских позиций в мире, включая Африку, и создать новый мировой порядок, благоприятный для КНР, ее внешней и внутренней политики и «социалистической» рыночной экономики⁶.

blogs.LSE.ac.UK./africaatlse/2022/02/04/focac-the-future-of-china-africa-relations-trade-forum-cooperation/ (accessed: 20.02.2022); Allison S. The US does not have an African strategy but China does // AEI. 30.11.2021. Available at: <https://www.aei.org/articles/the-us-does-not-have-an-africa-strategy-but-china-does/> (accessed: 20.02.2022); Rolland N. A new great game? Situating Africa in China's strategic thinking // The National Bureau of Asian Research (NBR). 08.06.2021. Available at: <https://www.nbr.org/publication/a-new-great-game-situating-africa-in-chinas-strategic-thinking/> (accessed: 20.02.2022).

⁴Green W, Nelson L.P, Washington B. China's engagement with Africa: Foundations for an alternative governance regime. Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2020; Stein P, Uddhammar E. China in Africa: The role of trade, investments, and loans amidst shifting geopolitical ambitions. ORF Occasional Paper. No. 327. Observer Research Foundation. 2021. Available at: <https://www.orfonline.org/research/china-in-africa/> (accessed: 12.02.2022).

⁵Kuttner R. The China challenge // The American Prospect Magazine. 05.10.2021. Available at: <https://prospect.org/world/china-challenge/> (accessed: 12.02.2022).

⁶Taming the Dragon's new frontiers of cooperation? London: The Economist Intelligence Unit, 2021.

В контексте приведенных критических высказываний и оценок американских аналитиков по поводу «экспансионистской» политики Китая в Африке автором настоящей статьи был выполнен комплексный анализ опубликованных в последние годы научных исследований на эту тему в ведущих американских академических центрах и СМИ. Наряду с публикациями явно проамериканского характера были изучены и другие источники информации на эту тему, в которых с более объективных позиций проанализированы исторические предпосылки и факторы, обусловившие основные направления нынешнего взаимодействия США и КНР в Африке, а также определены общие черты и траектории их внешнеполитических стратегий в отношении стран Африканского континента.

Важной информационной и методологической базой для проведенного автором анализа соперничества двух держав в Африке стали опубликованные в последние годы работы известных российских ученых-африканистов и исследователей-международников: И.О. Абрамовой, А.М. Васильева, А.В. Виноградова, М.Л. Вишневого, Т.Л. Дейч, Я.В. Лексютиной, Л.В. Пономаренко, В.П. Титова, А.Ю. Урнова, Л.Л. Фитуни, В.Г. Шубина [Абрамова и др., 2011; Вишневский, 2011; Дейч, 2014; Лексютина, 2011; Пономаренко, Титов, 2008; Урнов, 2020; Африка в условиях формирования полицентричного мира, 2020].

Научная новизна исследования обусловлена в первую очередь тем, что в нем на основании репрезентативных источников и с учетом последних разработок российских и американских авторов комплексно рассматриваются эволюция и нынешние приоритеты политики США и Китая в отношении стран Африки.

Динамика и масштабы экономической экспансии КНР в Африке

«Опередившее» Соединенные Штаты стратегическое решение о масштабном «вторжении» на Африканский континент было принято руководством КНР, как отмечают американские эксперты, в начале 1990-х годов, когда советское влияние в Африке пошатнулось и для Пекина стало возможным проникновение в регионы, которые раньше были под контролем Москвы [Кане, 2006]. При этом главный упор был сделан на ускоренное развитие торгово-экономических связей

с теми африканскими странами, которые обладают богатыми природными ресурсами, в первую очередь нефтью, природным газом и другим ценным минеральным сырьем (Экваториальная Гвинея, Ангола, Ливия, Нигерия, Судан, Демократическая Республика Конго).

С середины 1990-х годов энергетические ресурсы и минеральное сырье Африки, составляя значительную статью китайского импорта, стали важной частью торгово-экономических связей КНР со многими африканскими странами. В 2019 г. 82,2% всего китайского импорта из Африки приходилось на нефть, руды и драгоценные металлы [Husted et al., 2021].

Обеспечение энергетической безопасности, поиск сфер приложения инвестиций и рынков сбыта для бурно развивающейся промышленности Китая составляют, как подчеркивается во многих американских исследованиях, не только главный приоритет внешнеполитической стратегии и дипломатии Пекина в Африке, но и доминанту для руководства КНР в проведении внутренней политики⁷.

В свою очередь Вашингтон импортирует из африканских стран (помимо углеводов) от 60 до 100% стратегических редких и редкоземельных металлов, а также хрома, магния, титана, марганца, платины, кобальта. Зависимость промышленности и оборонной мощи США от этих поставок является критической⁸. По мнению американских аналитиков — сотрудников Исследовательской службы Конгресса, доминирование КНР в отраслях добывающей промышленности на Африканском континенте, имеющих ключевое значение для технологического прогресса и обороны, в сочетании с влиянием Пекина на СМИ и политические партии Африки является основным элементом многостороннего подхода, который нынешнее

⁷ China's Global Quest for Resources and Implications for the United States. Prepared Statement before the U.S.-China Economic and Security Review Commission. United States Congress, Second Session, 112th Congress. 26.01.2012 // U.S.-China Economic and Security Review Commission. Available at: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/transcripts/1.26.12HearingTranscript.pdf> (accessed: 12.02.2022).

⁸ Kuttner R. China: Epicenter of the supply chain crisis // The American Prospect. 01.02.2022. Available at: <https://www.prospect.org/economy/china-epicenter-of-the-supply-chain-crisis> (accessed: 12.02.2022); Viljoen W. The China-Africa trade relations // Trade and Law Center. 2019. Available at: <https://www.tralac.org/publications/article/14319-the-china-africa-trade-relationship.html> (accessed: 12.02.2022).

китайское политическое руководство пытается внедрить в других регионах, включая страны Латинской Америки и Карибского бассейна⁹.

Подход Китая к Африке всегда был ориентирован на торговлю и инвестирование. Континент превратился в одно из главных направлений для китайских инвестиций после того, как Пекин в конце 1990-х годов стал проводить политику, поощрявшую китайский частный капитал и государственный бизнес искать экономические и торговые возможности за рубежом. В результате китайская торговля с Африкой увеличилась в 40 раз за последние два десятилетия, в 2017 г. товарооборот составлял 140 млрд долл.¹⁰

В настоящее время Китай стал главным торговым партнером Африки, обогнав в 2000-е годы Великобританию, Францию и Соединенные Штаты. Экономический рост КНР увеличил ее потребности в сырье, особенно в металлах и топливе. Африка, обладая огромными природными ресурсами, из-за низкого уровня индустриализации стала стабильным рынком для недорогих китайских товаров, спрос на которые в последние годы там значительно вырос. При огромных рыночных возможностях континента его потребительские расходы, достигшие в 2015 г. 2,1 трлн долл., к 2030 г. вырастут до 2,5 трлн долл. По оценкам Всемирного банка, к 2030 г. только африканский продовольственный рынок может стоить 1 трлн долл., что более чем в три раза превысит его нынешний объем (300 млн долл.)¹¹.

В наши дни рынки африканских стран настолько заполнены дешевой китайской одеждой, обувью, бытовой техникой, электроникой и детскими игрушками, что это стало, как полагают некоторые американские наблюдатели, подрывать основы торговой политики США на Африканском континенте в рамках Закона «Об экономическом росте и торговых возможностях в странах Африки» (AGOA)¹²,

⁹ Arief A., Blanchard L.P., Cook N. Op. cit.

¹⁰ Chen W., Nord R. Reassessing Africa's global partnerships // Brookings. 11.01.2018. Available at: <https://www.brookings.edu/research/reassessing-africas-global-partnership/> (accessed: 12.02.2022).

¹¹ African food markets could create one trillion dollars opportunity by 2030 // The World Bank. Press Release. 04.03.2013. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/04/africas-food-markets-could-create-one-trillion-dollar-opportunity-by-2030/> (accessed: 12.02.2022).

¹² African Growth and Opportunity Act // AGOA.info. Available at: <https://agoa.info/about-agoa.html> (accessed: 11.02.2022).

который был принят Конгрессом не без оглядки на Пекин в 2000 г. и продлен на 10 лет в 2015 г. в целях стимулирования двусторонней американо-африканской торговли¹³.

В период с 2002 по 2008 г. благодаря AGOA, который обеспечивал беспешлинный доступ к 6500 наименований американских товаров для соответствующих африканских стран к югу от Сахары, торговля между США и Африкой выросла до 100 млрд долл.¹⁴ Однако совокупный общий объем торговли между Африкой и США в 2017 г. составил всего 39 млрд долл., что поставило Соединенные Штаты на третье место после Китая и Европейского союза по этому показателю.

Основной причиной столь резкого сокращения торговли между США и Африкой стало, по мнению аналитиков, изменение спроса на энергоносители в Соединенных Штатах. На пике своего развития в 2008 г. страна импортировала с Африканского континента нефть и газ на 99,5 млрд долл. В 2018 г. этот показатель упал до 17,6 млрд долл., поскольку произошла замена импортируемой нигерийской и ангольской нефти на американскую сланцевую нефть и электроэнергию, производимую внутри страны. Что же касается американского экспорта в Африку, то ключевой проблемой является, по мнению экспертов, высокая стоимость экспортной продукции, такой как автомобили, машины, самолеты, по сравнению с производством и экспортом, как уже было ранее сказано, дешевых китайских товаров¹⁵.

Китай торгует почти со всеми 54 странами Африки. Основным экспортным рынком являются ЮАР, Нигерия и Египет. На пять африканских стран южнее Сахары (Анголу, ЮАР, Республику Конго, ДРК и Габон) приходилось в последние годы почти 70% общего

¹³ Sun I.Y. American and Chinese trade with Africa: Rhetoric vs. reality // The Hill. 05.08.2014. Available at: <http://thehill.com/blods/pundit-blod/international/214270-american-and-chinese-trade> (accessed: 12.02.2022).

¹⁴ Schneideman W., Wiegert J. Competing in Africa: China, the European Union, and the United States // Brookings. Africa in Focus. 16.04.2018. Available at: <https://www.brookings-edu/Africa-in-focus/2018/04/16/competing-in-africa-china-the-european-union-and-the-united-states> (accessed: 12.02.2022).

¹⁵ Smith E. The US-China rivalry is under way in Africa, and Washington is playing catch-up // CNBC. 09.10.2019. Available at: <https://www.enbc.com/2019/10/09/the-us-china-rivalry-is-under-way-in-africa.html> (accessed: 12.02.2022).

объема китайского импорта, при этом на Анголу — почти треть. Из Анголы Китай в основном импортирует нефть, из Габона — растительное масло и марганец. Республика Конго поставляет нефть и полезные ископаемые, а ДРК — кобальт и медь. В Южной Африке КНР закупает продукцию химической промышленности, а также платину, железо и стальной прокат.

Нынешней динамике политического и торгово-экономического взаимодействия КНР с африканскими странами также способствует, как отмечают американские аналитики, произошедшая на рубеже веков его институционализация, придавшая этому сотрудничеству четкий системный характер¹⁶ [Taylor, 2019]. Главную роль в успешном развитии политических и торгово-экономических связей КНР с африканскими странами играет образованный в 2000 г. Форум китайско-африканского сотрудничества (ФОКАК; Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC), который проводит ежегодные рабочие встречи и каждые три года — переговоры на высшем уровне: либо в Пекине, либо на Африканском континенте. В саммите FOCAC в ноябре 2006 г. в столице КНР приняли участие свыше 40 глав или премьер-министров африканских государств. Китай активно сотрудничает с Африканским союзом (АС), а также с основными региональными экономическими объединениями: Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС; The Economic Community of West African States, ECOWAS), Общим рынком Восточной и Южной Африки (КОМЕСА; Community of East and South Africa, COMESA) и Сообществом развития юга Африки (САДК; The Southern African Development Community, SADC).

В конце ноября 2021 г. в Дакаре (Сенегал) состоялся восьмой созыв FOCAC. Выступивший на этой встрече по видеосвязи председатель КНР Си Цзиньпин заявил о новой эре в сотрудничестве Китая с африканскими странами и объявил о девяти программах согласованного взаимодействия до 2035 г., включая передачу 1 млрд доз вакцины против COVID-19, программы содействия торговле, стимулирования сельскохозяйственного производства и экспорта

¹⁶ Grimm S. The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC). Political rationale and functioning. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2012. Available at: https://www.diegdi.de/uploads/media/FOCAC_Policy_Briefing_political_final.pdf (accessed: 12.02.2022).

африканской товарной продукции в КНР, а также предоставление африканцам 10 млрд долл. из своей доли в новых специальных правах заимствования Международного валютного фонда в Африку для поддержания фискальной и денежно-кредитной стабильности, а также урегулирования их задолженности¹⁷.

В 2000 г., в год проведения первого саммита ФОСАС, объем торговли между Китаем и Африкой был равен 10,6 млрд долл. (китайский экспорт составлял 5,1 млрд долл., а импорт — 5,5 млрд долл.)¹⁸. К 2018 г. двусторонняя торговля выросла до 204,3 млрд долл., при этом Китай экспортировал на 105,7 млрд, а импортировал на 98,7 млрд долл.¹⁹ В целях сбалансирования товарооборота со странами Африки китайское правительство в январе 2012 г. ввело нулевые пошлины на 60% импорта из 30 наименее развитых африканских государств. Некоторый спад наблюдался лишь в последние годы и особенно в 2020 г. из-за пандемии COVID-19.

С 2000 г. потоки прямых иностранных инвестиций КНР в Африку увеличивались в среднем на 40% в год, опередив в 2013 г. инвестиции США²⁰. В 2019 г. они достигли 2,7 млрд долл., при этом основными их направлениями были Демократическая Республика Конго и Ангола — две страны, богатые полезными ископаемыми²¹. Около 30% китайских прямых иностранных инвестиций в Африке

¹⁷ Ogunmodede C.O. Africa seeks a more equitable partnership with China // *World Politics Review*. 03.12.2021. Available at: <https://worldpoliticsreview.com/trend-lines/30163/the-next-step-for-africa-china-relations-is-more-balanced?/> (accessed: 12.02.2022).

¹⁸ 2020 Annual Report to Congress of U.S. — China Economic and Security Review Commission. One Hundred Sixteen Congress, Second Session, December 2020 // U.S. — China Economic and Security Review Commission. Available at: https://uscc.gov/sites/default/files/2020-12/2020-Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed: 12.02.2022).

¹⁹ Implications of China's Presence and Investment in Africa // United States. Congress. Senate. Committee on Armed Services. Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg35460/pdf/CHRG-115shrg35460.pdf> (accessed: 12.02.2022).

²⁰ Jayaram K., Kassiri O., Sun I.Y. The closest look yet at Chinese economic engagement in Africa // McKinsey and Company. 28.06.2017. Available at: <https://www.mckinsey.com/featured-economic-engagement-in-africa> (accessed: 12.02.2022).

²¹ Data: Chinese investment in Africa // China Africa Research Initiative at Johns Hopkins University's School of Advanced International Studies. 2020. Available at: <https://www.sais-cari.org/chinese-investment-in-africa/> (accessed: 12.02.2022).

направляется на развитие инфраструктуры и строительство, а 25% идет на добычу сырья.

При этом если КНР является крупнейшим двусторонним кредитором африканских стран, то США выступают как их главный донор (т.е. предоставляют финансовую помощь, не требующую возврата).

С 2013 по 2018 г. объем американской помощи Африке был равен 72 млрд долл.; для сравнения: расходы Китая на иностранную помощь по всему миру за тот же период не превысили 16,8 млрд долл. В то же время китайские кредиты странам Африки с 2000 по 2017 г. составили более 145 млрд долл., причем финансирование поступало в основном от Экспортно-импортного банка Китая и Банка развития Китая — двух основных финансовых учреждений КНР²². В конце 2011 г. Пекин создал Китайско-африканский фонд развития с активом 5 млрд долл. для более успешного проникновения на рынки стран Африки. На состоявшейся в июле 2012 г. в столице КНР 5-й сессии ФОСАС китайское руководство приняло решение о выделении в ближайшие годы для африканских государств льготных кредитов на сумму 20 млрд долл. Готовность Китая давать кредиты и инвестировать в экономику африканских стран, не требуя проведения политических реформ, помогает их репрессивным режимам, считают критики, избегать давления, которое в противном случае они могли бы испытывать со стороны западноевропейских правительств и США, а также таких контролируемых Западом международных финансовых институтов, как Всемирный банк [Liang, 2012; Spiegel, Le Billon, 2009].

Предоставляя на льготных условиях странам континента много-миллиардную финансовую помощь и наращивая инвестиции, общий объем которых, по разным оценкам американских аналитиков, составляет на сегодняшний день от 25 до 45 млрд долл.²³, Пекин получает в обмен подряды на крупные проекты в промышленности, строительстве, финансовом секторе и добыче полезных ископаемых.

²² Nyabiage J. Are Chinese infrastructure loans putting Africa on the debt-trap express? // South China Morning Post. 28.06.2019. Available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3020394/are-chinese-infrastructure-loans-putting-africa-debt-trap> (accessed: 12.02.2022).

²³ Xi arrives in Brazzaville for state visit // China Daily. 29.03.2013. Available at: http://usa.chinadaily.com/en/china/2013-03/29/context_165923.htm (accessed: 12.02.2022).

В их реализации задействовано в настоящее время более 2000 китайских компаний. В целом, как отмечают аналитики, на африканском направлении сейчас трудятся более 1 млн китайцев — от мелких и средних предпринимателей до рабочих, инженерно-технических работников и других специалистов крупнейших госкомпаний КНР²⁴.

Получившие подряды на строительство инфраструктурных объектов китайские компании возводят их гораздо быстрее и дешевле, нежели американские партнеры, и с приемлемым по мировым стандартам качеством. К тому же китайские подрядчики более терпимо относятся к финансовым и другим рискам, а также не опасаются работать в зонах военных конфликтов и политической нестабильности, чего обычно избегают американские и западноевропейские компании. При этом многие китайские строительные фирмы после завершения первых проектов остаются работать на континенте, проявляя тем самым готовность и далее сотрудничать с африканцами.

Способность Китая напрямую финансировать и осуществлять в Африке крупные инфраструктурные проекты с минимальным количеством условий вызывает беспокойство в американских политических и деловых кругах по поводу возможной экспроприации китайской стороной природных ресурсов континента, предполагающей их бесконтрольную добычу, усиление экологических рисков, увеличение потоков миграции рабочей силы, рост долгового бремени и прямой захват земельных площадей на Африканском континенте. В октябре 2019 г. авторитетный американский журнал *Forbes* охарактеризовал инвестиции Пекина в инфраструктуру Африки как выигрышную ставку, которая «помогает КНР превзойти Европу и Америку»²⁵.

В то же время, хотя китайские инвестиции в Африку за последние два десятилетия удвоились, большая часть этого финансирования шла напрямую правительствам этих стран для поддержки инфра-

²⁴ French H.W. Why 1 million Chinese migrants are building a new empire in Africa // Quartz. 10.06.2014. Last updated 22.05.2019. Available at: <https://www.qz.com/217597/how-a-million-chinese-migrants-are-building-a-new-empire-in-africa/0> (accessed: 12.02.2022).

²⁵ Mourdukutas P. How China wins America and Europe in Africa // *Forbes*. 24.10.2019. Available at: <https://www/-forbes-com/sites/panosmourdukutas/2019/10/24/how-China-beats-america-and-europe-in-africa/> (accessed: 12.02.2022).

структуры или африканским компаниям, принадлежащим Китаю. Китайские инвестиции в малые и средние предприятия, которые принадлежат напрямую или через посредников африканцам, более ограничены, что, как считают американские аналитики, дает Соединенным Штатам возможность продолжать и увеличивать поддержку местных предприятий, предлагая африканскому частному сектору альтернативный вариант китайской инициативе²⁶.

Начиная с 2009 г. Китай является главным партнером африканских стран не только в сфере торговли, но и в подготовке инженерно-технических специалистов. В указанный период были подготовлены на месте свыше 200 тыс. инженеров и техников и 40 тыс. таких же специалистов в самом Китае²⁷. Произошло, как отмечают российские авторы, «слияние новой индустриальной Африки с глобальной китайской экономикой». Ассортимент собственного производства, налаженного КНР в африканских странах, — это десятки тысяч грузовых автомобилей, сотни тысяч кондиционеров, более полумиллиона холодильников, около 400 тысяч телевизоров и 1,6 млн тонн цемента как для местного и китайского рынка, так и на экспорт в третьи страны. К концу 2016 года при содействии Фонда развития Китая на континенте было построено свыше 100 промышленных парков, 4335 километров автодорог, 9 портов, 14 аэропортов, 34 электростанции, 10 больших и малых ГЭС²⁸.

Таким образом, в торгово-экономическом взаимодействии Китая с Африкой доминируют традиционные сектора экономики, такие как инфраструктура и сырьевые товары, однако китайские производственные компании также всё больше усиливают свое деловое при-

²⁶ Runde D.F., Savoy C.M., Staguhn J. Supporting small and medium enterprises in Sub-Saharan Africa through blended finance. Center for Strategic International Studies (CSIS). 2021. Available at: <https://www.csis.org/analysis/supporting-small-and-medium-enterprises-sub-saharan-africa--through-blended-finance/> (12.02.2022).

²⁷ Sun I.Y. The next factory of the world: How Chinese investment is reshaping Africa // Asian Review of Books. 13.05.2018. Available at: <https://asianreviewofbooks.com/content/the-next-factory-of-the-world-how-chinenes-investment-is-reshaping-africa-by-irene-yuan-sun.> (accessed: 12.02.2022).

²⁸ Беляев С., Макарова И. Китайские инвестиции в Африке: практика Фонда развития Китай–Африка // РСМД. 05.03.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/africa/kitayskie-investitsii-v-afrike-praktika-fonda-razvitiya-kitay-afrika/> (дата обращения: 12.02.2022).

существование на континенте. Согласно статистическому отчету за 2017 г., они производят 12% продукции обрабатывающей промышленности Африки²⁹. Китайские инвесторы, привлеченные более низкой стоимостью рабочей силы и обилием местного сырья, финансируют строительство зон свободной торговли и промышленных парков на континенте³⁰. Некоторые африканские страны стремятся привлечь китайские инвестиции в обрабатывающую промышленность для продвижения внутренней индустриализации.

Новый импульс к развитию вся эта деятельность получила после запуска инициативы «Пояс и путь» (Belt and Road Initiative, BRI). С 2013 г. 21% всех финансовых средств, выделенных на ее реализацию, идет в Африку. Из 46 африканских стран 40 подписали Меморандум о взаимопонимании с Китаем, чтобы присоединиться к этой инициативе.

Анализируя политическое и торгово-экономическое присутствие Китая на Африканском континенте и оценивая потенциальные возможности КНР как поставщика сырья в усиливающемся соперничестве с США, американские авторы обращают внимание на масштабность китайско-африканского сотрудничества. Из 54 стран Африки Пекин поддерживает официальные дипломатические отношения со всеми, кроме Королевства Эсватини (ранее — Свазиленд), так как оно признает Тайвань. За исключением этого небольшого южноафриканского государства, а также Сомали (по соображениям безопасности) КНР имеет посольства во всех остальных африканских странах.

Влияние Китая в Африке занимает важное место в глобальной повестке дня, поскольку Китай всего за несколько десятилетий превратился в ключевую политическую и экономическую державу,

²⁹ Sun I. Y., Jayaram, K., Kassiri O. Dance of the lions and dragons: How are Africa and China engaging, and how will the partnership evolve? Washington, D.C.: McKinsey Global Institute. 2017. Available at: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Middle%20East%20and%20Africa/The%20closest%20look%20yet%20at%20Chinese%20economic%20engagement%20in%20Africa/Dance-of-the-lions-and-dragons.ashx> (accessed: 12.02.2022).

³⁰ Nyabiage J. China finds manufacturing opportunities in low-wage Africa // South China Morning Post. 01.06.2020. Available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3086968/china-finds-manufacturing-opportunities-low-wage-africa> (accessed: 20.02.2022).

пользующуюся большим авторитетом у африканских народов. Более того, его появление на континенте в качестве доминирующего экономического и торгового партнера стало самым важным событием в Африке после окончания холодной войны. Стремясь к собственному росту, Китай, как свидетельствуют опубликованные в КНР в начале декабря 2021 г. официальные статистические данные, поддерживает африканские страны в стремлении к развитию и улучшению жизни их народов. В новую эпоху Китай расширил помощь Африке, составившую с 2013 по 2018 г. 42,5 млрд долл. Из этой суммы 45% поступило в африканские страны в виде грантов, беспроцентных займов и льготных кредитов. С 2000 по 2020 г. Китай помог построить в Африке более 13 тыс. км автомобильных и железных дорог и более 80 крупных энергетических объектов, а также профинансировал строительство более 130 медицинских учреждений, 45 спортивных объектов и более 170 школ. Китай также подготовил в этот период более 160 тыс. специалистов для Африки и осуществил ряд флагманских проектов, включая строительство «под ключ» штаб-квартир АС в Аддис-Абебе (Эфиопия) и ЭКОВАС в Абудже (Нигерия). Оказанная Пекином помощь распространялась на различные аспекты экономической и общественной жизни африканцев и получила широкую поддержку и благодарность со стороны правительств и народов континента³¹.

Как подчеркивают американские аналитики, постоянное содействие своим африканским партнерам КНР оказывает и на внешнеполитическом, международном уровне, поддерживая их требование реформировать Совет Безопасности ООН и повысить представительство и статус в нем стран Африки (африканцы выступают за предоставление им двух мест постоянных членов Совбеза с правом вето, а также двух дополнительных к трем имеющимся местам непостоянных членов³²). Китай также выступает в защи-

³¹ China and Africa in the new era: A partnership of equals // Xinhuanet. 09.12.2021. Available at: http://www.news.cn/english/2021-11/26/c_1310333813.htm (accessed: 12.02.2022).

³² Member States Call for Removing Veto Power, Expanding Security Council to Include New Permanent Seats, as General Assembly Debates Reform Plans for 15-member Organ. United Nations / Meeting Coverage and Press Releases. GA/1209 // United Nations. 20.11.2018. Available at: https://www.un.org/press/en/2018/ga_12091.doc.htm/ (accessed: 12.02.2022).

ту отдельных африканских государств (Судана, Зимбабве и др.), обвиняемых в нарушении прав человека, на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке и Совете ООН по правам человека в Женеве. В свою очередь африканские страны, составляющие более четверти всех членов ООН, неизменно защищают на этих форумах Китай, голосуя против антикитайских резолюций, касающихся внутрисполитической ситуации в КНР (права человека, положение в Синьцзяне, Тибете, Гонконге).

Наряду с укреплением политических и торгово-экономических позиций Китай наращивает также свое культурное и идеологическое присутствие на Африканском континенте. Как подчеркивают многие американские аналитики, Африка стала испытательным полигоном для китайской «мягкой силы». Для поддержания своего имиджа Пекин спонсирует местные СМИ, продвигает китайское спутниковое телевидение Star Times и содействует включению собственных каналов в местное телевидение. Усилия китайской пропаганды направлены на то, чтобы изобразить Пекин как позитивного, доброжелательного партнера, а также нейтрализовать возможные подозрения со стороны местного населения о его корыстных мотивах в отношениях с Африкой. Важную роль в этих пропагандистских усилиях играют Институты Конфуция, число которых с 1 в 2005 г. увеличилось до 54 в настоящее время. Официально они являются местами для изучения языка и культуры Китая, но на деле, как указывают критики, якобы служат платформами для слежки, цензуры дискуссий и жестко контролируемой государственной пропаганды.

Важной частью растущих инвестиций в «мягкую силу» на континенте является также предоставление африканской молодежи возможности получить бесплатно высшее образование в КНР. По числу таких стипендиатов Китай в настоящее время опередил США и Великобританию вместе взятых даже среди англоязычных африканских студентов³³.

³³ Nantulya P. Grand strategy and China's soft power push in Africa. Africa Center for Strategic Studies. 2018. Available at: <https://www.africacenter.org/spotlight/grand-strategy-and-chinas-soft-power-push-in-africa/> (accessed: 12.02.2022); Yang J. China's 'soft power' in Africa has hard edges // National Review. 19.07.2021. Available at: <https://nationalreview.com/2021/06/china-soft-power-in-africa-has-hard-edges/> (accessed: 12.02.2022).

Ответными шагами Вашингтона в данной области является объявленная президентом Бараком Обамой в 2010 г. Инициатива «Молодые африканские лидеры» (Young African Leaders Initiative, YALI). Администрация США поставила задачу отбирать способных и предприимчивых молодых африканцев и вовлекать их в сферу американского влияния посредством оказания содействия в получении высшего образования и высокой квалификации, в создании и развитии собственного бизнеса, прохождении стажировки в американских компаниях, в продвижении к власти в своих странах, а также в структурах АС.

Инициированная президентом Б. Обамой программа предусматривает обучение молодых африканцев в возрасте 25–35 лет в их родных странах, а также в США. Учрежденные в рамках этой инициативы четыре региональных центра лидерства (Regional Leaders Centers) — в Кении, ЮАР, Сенегале и Гане — проводят тренинги по развитию лидерских качеств, программированию, профессиональному росту и предлагают бесплатное обучение в интернет-сети YALI. По мнению многих аналитиков, данная инициатива, как и учрежденный в 2013 г. Вашингтонский стипендиат для молодых африканских лидеров, переименованный позже в Вашингтонскую программу стипендиатов имени Н. Манделы, является не чем иным, как экономичным и эффективным способом инвестирования в будущих руководителей государств Черной Африки³⁴.

США и КНР в Африке: соперничество неизбежно?

Анализируя масштабы и мотивы китайской торгово-экономической экспансии в Африке, некоторые американские эксперты, а также отдельные высокопоставленные представители администрации США называют ее по своей природе «неоколониалистской» и порожденной исключительно стремлением Китая получить доступ к африканским ресурсам или же какие-то другие для себя политиче-

³⁴ Schneideman W. The Young African Leaders Initiative. Soft power, smart power // Brookings. 09.07.2016. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2016/07/09/the-young-african-leaders-initiative-soft-power-smart-power/> (accessed: 12.02.2022); Obama Foundation announces new program to train emerging leaders across Africa // Obama Foundation. 23.04.2018. Available at: <https://www.obama.org/updates/leaders/Africa.html> (accessed: 12.02.2022).

ские выгоды. В таком примерно духе, хотя и без прямых упоминаний КНР было выдержано одно из выступлений бывшего госсекретаря США Х. Клинтон в ходе ее африканской поездки в августе 2012 г. Это вызвало немедленную и резкую реакцию китайского руководства, заявившего тогда, что «США не удастся вбить клин в отношения КНР с африканскими странами»³⁵. Вместе с тем китайские государственные СМИ публикуют восторженные статьи африканских комментаторов, восхваляющие КПК и ее роль в нынешнем подъеме Китая в качестве примера для своих стран и характеризующие усилия стран Запада и особенно США по продвижению на континенте демократии как «неоколониалистское вмешательство»³⁶.

Реакция правящей элиты африканских стран на эти пропагандистские усилия Пекина неоднозначна. Руководители тех из них, которые пришли к власти во главе национально-освободительных движений, особенно из числа бывших лидеров прокоммунистических повстанцев, как правило, симпатизируют мировоззрению КПК и перенимают некоторые методы однопартийной политической системы и государственного управления в своих странах. К этой группе относятся авторитарный режим Зимбабве и правящий Африканский национальный конгресс в Южной Африке³⁷.

Однако преобладают всё же прагматичные интересы африканцев. Для большинства государств континента идеологические симпатии играют, на наш взгляд, минимальную роль в отношениях с Китаем. Кенийские и нигерийские политики рассматривают проведение Пекином тренингов и налаживание контактов по международной линии прежде всего как возможность снискать расположение крупного экономического партнера и спонсора в

³⁵ Clinton warns against 'new colonialism' in Africa // Reuters. 11.06.2011. Available at: <https://www/reuters.cjm/articl/us-clinton-warns-against-new-colonialism-in-africa-id-UTRE75AORT20110611> (accessed: 12.02.2022).

³⁶ Chaudhury D.R. China's influence on African media: Challenge for continent democracies // The Economic Times. 11.12.2021. Available at: <https://www.economictimes.indiatimes.com/news/international/world-news/chinas-influence-on-african-media-challenge-for-continent-democracies/articles/> (accessed: 12.02.2022).

³⁷ Shulman D.O. Protecting the party: China's growing influence in the developing world // Brookings. 22.01.2019. Available at: <https://www.brookings.edu/article/protect-the-party-chinas-influence-in-the-developing-world/> (accessed: 12.02.2022).

лице КНР, а не как средство подлинной идейной и политической индоктринации.

Тем не менее, как полагают некоторые американские аналитики, приписывать авторитаризм в Африке исключительно усилиям руководства КПК было бы некорректно, поскольку нелиберальные, диктаторские режимы в целом ряде африканских стран в основном были порождены историческими и политическими реалиями их развития и представлениями пришедших к власти их руководителей о государственном и национальном строительстве³⁸ [Kura, 2008]. За некоторыми исключениями большинство авторитарных африканских лидеров не готовы устанавливать в своих странах тотальный контроль, который хотел бы им навязать нынешний председатель КНР Си Цзиньпин, поэтому Вашингтону, как считают некоторые американские аналитики, не следует подходить к этим африканским государствам как к потенциальным сателлитам, которых можно превратить в миниатюрные версии США или нынешнего Китая. Хотя континент, по их мнению, действительно всё больше превращается в арену соперничества между Соединенными Штатами и КНР, и исход этого противостояния остается неопределенным³⁹.

Некоторые наблюдатели говорят о нынешней конфронтации Вашингтона и Пекина в Африке как о новой холодной войне, отмечая наличие в ней серьезной идеологической составляющей и политической напряженности после многих заявлений о якобы имевших место, но закончившихся неудачей попыток США установить «конструктивное» взаимодействие с КНР⁴⁰. По их мнению,

³⁸ Abramovitz M.J. Democracy in crisis. Freedom in the world 2018 // Freedom House. Available at: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/democracy-crisis/> (accessed: 24.02.2022).

³⁹ Cheesman N. Both democracy and authoritarianism are on the rise in Africa // The Conversation. 18.02.2019. Available at: <https://www.theconversation.com/both-democracy-and-authoritarianism-are-on-the-rise-in-africa-11178> (accessed: 24.02.2022); Massari P. China in Africa: Exporting authoritarianism? Harvard University. The Graduate School of Arts and Sciences. 2021. Available at: <https://www.gsas.harvard.edu/news/stories/china-africa-exporting-authoritarianism/> (accessed: 24.02.2022).

⁴⁰ Maru Mehari T. A new Cold War in Africa // Al Jazeera. 01.07.2019. Available at: <https://www.aljazeera.com/opinions/2019/7/1/a-new-cold-war-in-africa> (accessed: 24.02.2022); Campbell J., Quinn N. What's happening to democracy in Africa? Council on Foreign Relations. 26.05.2021. Available at: <https://www.cfr.org/article/whats-happening-democracy-africa/> (accessed: 12.02.2022).

усиливающееся с каждым годом политическое влияние Китая в Африке обусловлено не столько его экономическим весом, сколько идеологическими мотивами, которые играют важную роль для нынешнего руководства КПК⁴¹. На сегодняшний день основной посыл официальной китайской пропаганды заключается в том, чтобы представить Поднебесную благожелательной восходящей державой, выступающей на стороне науки и разума, стремящейся возглавить глобальные усилия в борьбе с пандемией коронавируса и последствиями изменения климата на планете⁴². В рамках таких усилий китайские СМИ в самой КНР и африканских странах продолжают вести пропагандистскую кампанию, превозносящую достоинства китайской модели государственного управления и подвергающую острой критике недостатки западных демократических правительств, особенно администрацию США, за их якобы антинародную внутреннюю и внешнюю политику⁴³.

Другие эксперты возражают, указывая, что такая риторика может ввести в заблуждение относительно мотивов поведения Китая в Африке, а также предать забвению те огромные жертвы, которые понес континент в годы противостояния преследовавших свои геополитические интересы США и СССР⁴⁴. В отличие от Советского Союза, Китай, как полагают эти аналитики, не бросает вызов Соединенным Штатам в нынешней схватке за доминирование в Африке. Стратегическая установка Пекина ориентирована в настоящее время на долгосрочную перспективу. Китайское руководство намерено, считают они, продвигать свою модель политического и

⁴¹The elements of the China challenge // The State Department. The Policy Planning Staff, Office of the Secretary of State. 2020. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/11/20-02832-Elements-of-China-Challenge-5o8.pdf> (accessed: 12.02.2022).

⁴²Ilunda Y. American and China's competition for influence in Africa // World Economic Forum. 27.02.2015. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2015/02/America-and-china-competition-for-influence-in-africa/> (accessed: 12.02.2022).

⁴³Rolland N. Introduction // An emerging China — centric order / Ed. by N. Rolland. The National Bureau of Asian Research. 2020. Available at: https://www.nbr.org/wp-content/uploads/pdfs/publications/sr87_aug2020.pdf (accessed: 12.02.2022).

⁴⁴Proxy wars during the Cold War: Africa // Atomic Heritage Foundation. 24.08.2018. Available at: <https://www.atomicheritage.org/history/proxy-wars-during-cold-war-africa/> (accessed: 12.02.2022).

социально-экономического развития силой собственного примера [Okbazghi, 2002].

В настоящее время Пекин не экспортирует когерентную универсальную идеологию маоизма, тем не менее нынешний председатель КНР Си Цзиньпин часто упоминает в своих публичных выступлениях заветы Мао Цзэдуна и, как считают аналитики, по-прежнему настроен на идеологическую борьбу с западными государствами и в первую очередь с США, которые продвигают универсальные либерально-демократические ценности⁴⁵. В представлении Си Цзиньпина о китаецентричном глобальном мироустройстве, страны Запада якобы будут искать вдохновение в политическом опыте государственного строительства КПК и откажутся от многих своих представлений либерально-буржуазного толка о благом управлении и правах человека, которые в настоящее время доминируют в международном дискурсе, особенно в США.

В Пекине растет консенсус в отношении того, что американо-китайские отношения в обозримом будущем останутся непростыми. Несмотря на это, Си Цзиньпин и другие китайские руководители продолжают утверждать, что время на стороне Китая в его стремлении приблизиться к центру мировой арены и стать первой державой мира. Вместе с тем партийное и государственное руководство КНР признает, что ему придется преодолевать препятствия на пути поставленных им национальных целей. Для этого Китай, как считают аналитики, реализует среднесрочную стратегию, состоящую из трех направлений: сохранение невраждебной внешней среды в целях сосредоточения на внутренних приоритетах; снижение зависимости от США при одновременном увеличении зависимости остального мира, включая государства Африки, от Китая; расширение в целом сферы влияния КНР за рубежом⁴⁶.

⁴⁵ Doshi R. The long game. China's grand strategy to displace American order // Brookings. 02.08.2021. Available at: <https://www.brookings.edu/essay/the-long-game-chinas-grand-strategy-to-displace-american-order/> (accessed: 12.02.2022).

⁴⁶ Nadege R. China's vision for a new world order. Implications for the United States // The National Bureau of Asian Research (NBR). 02.10.2022. Available at: <https://www.nbr.org/publication/chinas-vision-for-a-new-world-orde-implications-for-the-united-states/> (accessed: 12.02.2022).

В этих целях руководство КПК, как отмечают американские авторы, продвигая свою политическую и экономическую модель государственной власти, в дополнение к официальной дипломатии на Африканском континенте проводит тренинги для руководства и актива правящих партий, охватывающие все аспекты их политической индоктринации — от основ экономической теории до поддержания партийной дисциплины. При этом командование Народно-освободительной армии Китая (НОАК) предлагает программы военно-политической подготовки для офицерского состава армий африканских стран, исходя при этом, видимо, из известного напутствия покойного председателя Мао о том, что «винтовка рождает власть»⁴⁷.

В американских академических кругах и СМИ иногда высказываются мнения о том, что Соединенные Штаты, возможно, допустили серьезную ошибку, вложив огромные средства в Африку, начиная с инфраструктуры и заканчивая студенческими обменами⁴⁸. На официальном уровне эта точка зрения получила отражение в африканской политике президента Дональда Трампа, расистские высказывания которого в адрес африканцев и своих сограждан-афроамериканцев неоднократно вызывали решительные протесты как в самих США, так и во многих африканских странах. Что же касается заявлений высокопоставленных представителей его администрации относительно политики Китая в Африке, то они, как свидетельствуют факты, были еще жестче.

В декабре 2018 г. помощник президента по национальной безопасности Джон Болтон, представляя новую стратегию Вашингтона в отношении стран Африканского континента, упомянул Китай 14 раз. Дж. Болтон сделал тогда три ключевых заявления о внешней и инвестиционной политике Пекина. Во-первых, он сказал, что Китай якобы сознательно и агрессивно вкладывает свои капиталы в регион,

⁴⁷ Barnett J. The 'China dream' and the African reality: The role of ideology in PRC-Africa relations // Hudson Institute. 2020. Available at: https://s3.amazonaws.com/media.hudson.org/Barnett_The%20China%20Dream%20and%20the%20African%20Reality.pdf (accessed: 12.02.2022).

⁴⁸ Ward G., Kiss E., Savage P. The eagle and dragon in Africa: Comparing data on Chinese and American influence // War on the Rocks. 06.05.2021. Available at: <https://www.warontherocks.com/2021/05/the-eagle-and-the-dragon-in-africa-comparing-data-on-chinese-and-american-influence/> (accessed: 12.02.2022).

чтобы получить конкретное преимущество перед Соединенными Штатами. Во-вторых, КНР, по его словам, раздает взятки, заключает непрозрачные соглашения и навязывает долговые обязательства, чтобы удерживать африканские государства в финансовом плену и в зависимости от требований Пекина, инвестиционные предложения которого пронизаны коррупцией. В-третьих, Дж. Болтон заявил, что деятельность Китая угрожает независимости стран Африки, ставит работающие там американские компании в невыгодное положение и представляет «серьезную угрозу интересам национальной безопасности США»⁴⁹.

Следует, однако, отметить, что даже в контексте усиливающейся глобальной конкуренции между Вашингтоном и Пекином озвученный тогда одним из высокопоставленных представителей Белого дома подход американской администрации к политике США в Африке, как считают некоторые аналитики, недостаточно корректен, поскольку такие взгляды имеют как сторонников, так и противников среди самих африканцев. Авторитетная африканская исследовательская организация Afrobarometer, основываясь на проведенных ею в 2019 и 2020 гг. социологических опросах в 18 африканских странах, пришла к выводу, что большинство респондентов ставят Китай и Соединенные Штаты с точки зрения их влияния на внешний мир примерно на равные позиции. Отвечая на вопрос о восприятии ими экономического и политического влияния США и КНР на их страну, 59% африканских респондентов смотрели на Китай в целом «несколько» или «очень положительно» и только 15% — «в некоторой степени» или «очень отрицательно». Аналогичные показатели для США составили 58 и 13% соответственно. В том же исследовании сообщалось, что, отвечая на вопрос о том, какая страна более преуспела в политическом и социально-экономическом развитии, 32% опрошенных назвали Соединенные Штаты, а 23% — Китай⁵⁰.

⁴⁹ Remarks by National Security Adviser Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa strategy // The White House. 13.12.2018. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/> (accessed: 12.02.2022).

⁵⁰ China-Africa #VoicesAfrica webinar // Afrobarometer. 03.09.2020. Available at: <https://afrobarometer.org/announcements/china-africa-voicesafrica-webinar-3-september-2020?page=6> (accessed: 02.12.2022).

В представленной Дж. Болтоном новой стратегии США в отношении африканских стран — «Процветающая Африка» (Prosper Africa) — были обозначены три основные на сегодняшний день цели Вашингтона: расширение торговли между Соединенными Штатами и Африкой на основе заключения двусторонних торговых соглашений; противодействие экстремизму и другим насильственным конфликтам; введение более строгих условий при предоставлении иностранной помощи и финансировании США миротворческих миссий в Африке. «Мы не собираемся побеждать Китай в его собственной игре, которая подразумевает крупные инвестиции в инфраструктуру, дороги, порты, железные дороги и проекты тщеславия» (именно так называют американские и западноевропейские критики правительственные здания и стадионы, которые Пекин бесплатно строит в качестве дара африканцам от имени китайского народа. — В.П.), — заявила директор Института африканских исследований в Университете Джорджа Вашингтона Дженнифер Кук, которую считают одним из авторов оглашенной Дж. Болтоном новой стратегии США в отношении Африки. «То, что отличает США от Китая, — это более широкое взаимодействие, помимо правительства, с точки зрения развития гражданского общества <...> морального авторитета в вопросах прав человека, демократии и управления»⁵¹.

В последние годы Китай действительно значительно усилил свое влияние в регионе, особенно на африканской стороне Красного моря / Аденского залива, и стал ведущим финансовым спонсором и строителем таких инфраструктурных проектов, как плотины, шоссейные и железные дороги, телекоммуникационные и информационные сети, в том числе прокладки подводного кабеля длиной 11 тыс. миль вдоль побережья Красного моря, а затем до Индии. По мнению аналитиков, именно финансирование, строительство, инвестиции в акционерный капитал и управление портами в этом регионе дают Китаю преимущества в обеспечении

⁵¹ Цит. по: Шпунт А. Новая стратегия Вашингтона в отношении Африки: новый фронт против Китая // Regnum. 13.12.2018. Доступ: <https://regnum.ru/news/2537309.html> (дата обращения: 12.02.2022).

безопасности по сравнению с другими крупными государствами, в том числе США⁵².

Угроза интересам китайских компаний в африканских портах в результате их эксплуатации резко возросла, когда в регионе участились вызовы и инциденты в области морского судоходства. Наиболее серьезной угрозой была начавшаяся в 2005 г. резкая активизация сомалийского пиратства в Аденском заливе и Красном море. Атаки на китайские торговые судна стали серьезной проблемой⁵³.

В 2008 г. два китайских фрегата и корабль боевого обеспечения прибыли к побережью Африки в Индийском океане, чтобы принять участие в международных операциях по борьбе с пиратством. Вскоре, однако, выяснилось, что целью китайского присутствия была не только и не столько борьба с пиратскими нападениями. Когда примерно в 2012 г. с сомалийским пиратством было покончено, китайские военные корабли остались в регионе. При этом Пекин заявил, что данная мера необходима для защиты его экономических интересов на Ближнем Востоке, в Северной и Восточной Африке⁵⁴.

Китайское военно-морское присутствие на восточном побережье Африканского континента было дополнительно расширено за счет появления военно-морской базы КНР в Джибути. Она была открыта 1 августа 2017 г., в день 90-летия образования НОАК, и стала первой китайской военно-морской базой за пределами страны. Предполагается, что на этом объекте находятся от 1000 до 2000 китайских военнослужащих. Примыкающий к базе пирс позволяет разместить рядом с ней новейший и пока что единственный китайский авианосец, большое штурмовое судно или четыре атомные подводные лодки⁵⁵.

Появление первой военно-морской базы КНР на восточном побережье Африки вызвало обеспокоенность у высокопоставленных

⁵² Stein P., Uddhammar E. Op. cit.

⁵³ Henry J. China's military deployments in the Gulf of Aden: Anti-piracy and beyond // Notes de l'Ifri 89. The Institut français des relations internationales. 2016. Available at: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/chinas_military_deployments_in_the_gulf_of_aden_anti-piracy_and_beyond_0.pdf (accessed: 12.02.2022).

⁵⁴ Stein P., Uddhammar E. Op. cit.

⁵⁵ Shinn D.H. China's Maritime Silk Road and security in the Red Sea region // MEI@75. 18.05.2021. Available at: <https://www.mei.edu/publications/china-maritime-silk-road-and-security-red-sea-region/> (accessed: 20.02.2022).

американских военных, в частности Африканского командования Вооруженных сил США (АФРИКОМ), которое представило китайский морской форпост как «угрозу прямо за нашими воротами», имея в виду американскую военную базу в Джибути Кэмп Лемонье⁵⁶.

По мнению многих наблюдателей, Джибути имеет для Китая не только военное значение. Эта небольшая африканская страна в Аденском заливе является также стратегически важным центром экономического проекта председателя КНР Си Цзиньпина — инициативы «Пояс и путь». Порт Джибути служит отправной точкой новой железнодорожной линии в столицу Эфиопии Аддис-Абебу, финансируемой и построенной Китаем. Подобные строительные проекты Пекина должны гарантировать, что в будущем подконтрольные КНР магистрали будут работать по всей восточной Африке⁵⁷.

В последнее время в официальных кругах США и прогнозах высокопоставленных американских военных и аналитиков высказываются мнения, что наличием военно-морской базы в Джибути Китай не ограничится, поскольку намерен продвинуть свое военное присутствие в Африке дальше на юг вдоль побережья Красного моря в Танзанию, а также вынашивает всё более экспансионистские планы в отношении Атлантического побережья континента⁵⁸.

Как отмечают эти военные и эксперты, усиливая свое военное присутствие в Африке, Китай также заинтересован в активизации сотрудничества с АС, проведении совместных полицейских и военных операций и увеличении численности своих миротворческих сил⁵⁹.

⁵⁶ Seldin J. China eyes more bases in Africa, US military official says // Voa.News. 22.04.2021. Available at: <https://www.voa.news.com.>usa-china-eyes-more-bases-africa-us-military-official-says/620429.html> (accessed: 20.02.2022).

⁵⁷ Schwikawski M. Can Chinese weapons contribute to peace in Africa? // Deutsche Welle. 14.07.2019. Available at: <https://www.dw.com/en/can-chinese-weapons-contiubute-to-peace-in-africa/a-49588144-0> (accessed: 20.02.2022).

⁵⁸ Russel D.R., Berger B.H. Weaponizing the Belt and Road Initiative // Asia Society Policy Institute. 2020. Available at: http://asiasociety.org/sites/default/files/2020-09/Weaponizing%20the%20Belt%20and%20Road%20Initiative_0.pdf (accessed: 20.02.2022).

⁵⁹ Shinn D.H. Op. cit.; Testimony of Africom Commander General Thomas Waldhauser, Senate Committee on Armed Services, United States Central Command and United States Africa Command, Hearing, 115th Congr., 2nd Sess., March 13, 2018 // U.S. Senate Committee on Armed Services. Available at: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Waldhauser_03-13-18.pdf (accessed: 20.02.2022).

Китайско-африканские связи укрепляются и по линии военно-технического сотрудничества. За прошедшие годы активного взаимодействия со странами континента Китай подписал двусторонние соглашения о поставках оружия в Намибию, Ботсвану, Анголу, Судан, Эритрею, Зимбабве и Сьерра-Леоне. Китайские вертолеты были поставлены в Гану, Мали и Анголу, а танки — в Зимбабве. В Судане и Зимбабве у китайских военных есть заводы по производству стрелкового оружия⁶⁰. В 2014 г. НОАК провела свои первые совместные военные учения с африканской страной — ею стала Танзания. В 2018 г. подразделения ВМС Китая посетили военноморские базы в Камеруне, Габоне, Гане и Нигерии и провели там двусторонние учения.

Благодаря широкомасштабному вовлечению КНР в африканскую экономику и активному участию в миротворческих операциях ООН Пекин надеется, что в Африке его будут и далее считать ответственным партнером как в социально-экономическом развитии, так и в поддержании мира в регионе. Укрепляя свои связи с военными лидерами африканских стран, Китай стремится включить континент в свою более широкую геополитическую стратегию. Принимая во внимание основные политические, экономические и военно-стратегические интересы КНР в Африке, можно прогнозировать, что Пекин будет проявлять интерес к урегулированию чрезвычайных политических ситуаций на континенте. Важными целями его военного участия по-прежнему останутся защита промышленных объектов, транспортных путей и находящегося там китайского персонала, а также применение военной техники как средства демонстрации своей как «мягкой», так и «жесткой силы».

Следует, однако, констатировать, что нынешнее военное присутствие Китая в Африке гораздо слабее американского. За последние несколько лет образованное в 2007 г. Африканское командование ВС США провело свыше 40 различных военных операций в 13 странах: Буркина-Фасо, Камеруне, ЦАР, Чаде, Демократической Республике Конго, Кении, Ливии, Мали, Мавритании, Нигере, Сомали, Южном Судане и Тунисе. На континенте дислоцировано более 7000

⁶⁰ China's impact on conflict dynamics in the Red Sea area // U.S. Institute of Peace. 27.04.2020. Available at: <https://www.usip.org/publications/2020/04/chinas-impact-conflict-dynamics-red-sea-arena> (accessed: 20.02.2022).

американских военнослужащих. У Соединенных Штатов также имеется крупнейшая и пока что единственная постоянная военная база в Африке — Кэмп Лемонье, но Пентагон также управляет на сегодняшний день 34 другими американскими военными аванпостами, которые находятся на западе, востоке и севере континента, где дислоцируются войска США и проводятся военные операции против исламистских террористов⁶¹. Вашингтон также напрямую поддерживает армии Египта, Нигерии, Эфиопии, Мали, Нигера и других африканских стран, которые принимают участие в борьбе с исламистскими террористическими группировками в регионе южнее Сахары.

По мнению аналитиков, на сегодняшний день прямая конфронтация между дислоцированными в Африке американскими и китайскими контингентами маловероятна, однако их растущее присутствие в регионе становится всё более дестабилизирующим фактором⁶². Стратегия Вашингтона по сдерживанию китайского влияния в Африке уже применяется в различных очагах местных конфликтов и социальных потрясений по всему континенту. Последствия американо-китайского соперничества особенно заметны в стратегическом районе Красного моря, через который проходит один из важнейших морских путей. Китайские инвестиции, как ранее упоминалось, привели к ускорению экономического роста на континенте, но при достижении этих реальных успехов не обошлось без проблем и разногласий.

По оценкам, в 2017 г. китайские компании выиграли почти половину всех инженерных и строительных контрактов в Африке⁶³. Но при этом были и остались проблемы, связанные с коррупцией⁶⁴.

⁶¹ Turse N., Naylor S.D. Revealed: The U.S. military's 36 code-named operations in Africa // Yahoo! News. 17.04.2019. Available at: <https://news.yahoo.com/revealed-the-us-militarys-36-codenamed-operations-in-africa-090000841.html> (accessed: 20.02.2022).

⁶² Turse N. Military says it has a 'light footprint' in Africa. These documents show a vast network of bases // The Intercept. 01.12.2018. Available at: <https://theintercept.com/2018/12/01/u-s-military-says-it-has-a-light-footprint-in-africa-these-documents-show-a-vast-network-of-bases/> (accessed: 20.02.2022).

⁶³ Link J. 5 things U.S. policy makers must understand about China // CAP. 05.10.2021. Available at: <https://www.Americanprogress.org/article/> (accessed: 20.02.2022).

⁶⁴ Citizens speak out about corruption in Africa // Transparency International. 11.07.2018. Available at: <https://transparency.org/en/news/citizens-speak-out-about->

Некоторые африканские лидеры, получившие выгоду от китайских инвестиций в своих странах, подвергли критике Пекин за игнорирование экономических стандартов, норм, требований и нарушение местных законов [Shinn, 2016]. В 2011 г. замбийский политический деятель Майкл Сата стал президентом Замбии в основном благодаря антикитайским настроениям, возникшим после трудовых споров на одной из крупных угольных шахт в стране, в которую инвестировали китайцы⁶⁵. Сообщалось о проявлениях расизма в отношении африканцев и в самом Китае, что нашло отражение в китайской прессе⁶⁶.

Пандемия коронавируса также выявила некоторые проблемы этнического характера в китайско-африканских отношениях на бытовом уровне. Так, наблюдавшиеся проявления неприязни к африканцам со стороны китайского населения в городе Гуанчжоу, административном центре провинции Гуандун, месте наибольшего проживания выходцев из Африки на территории Азии, побудило группу африканских послов в Пекине написать письмо с жалобой китайскому правительству на «стигматизацию и дискриминацию», с которыми сталкиваются африканцы в КНР⁶⁷. В последние годы имели место и другие случаи дискриминационного отношения китайцев к жителям Африки, вызывавшие неприязнь со стороны местного населения⁶⁸.

corruption-in-africa/ (accessed: 20.02.2022).

⁶⁵ Albert E. China in Africa // Council on Foreign Relations. 2017. Available at: <https://www.cfr.org/background/china-africa> (accessed: 20.02.2022).

⁶⁶ There are more African students than ever in China. Why are they still alienated? // Study International. 20.01.2020. Available at: <http://studyinternational.com/news/african-students-china-alienated> (accessed: 20.02.2022); Girard B. Racism is alive and well in Africa // The Diplomat. 23.04.2020. Available at: <https://www.thediplomat.com/2020/04/racism-is-alive-and-well-in-africa/> (accessed: 20.02.2022).

⁶⁷ Albert E. African countries respond to Guangzhou's anti-epidemic measures // The Diplomat. 27.04.2020. Available at: <https://www.thediplomat.com/2020/04/african-countries-respond-to-guangzhou-antiepidemic-measures> (accessed: 20.02.2022); Marsh J. Beijing faces a diplomatic crisis after reports of mistreatment of Africans in China causes outrage // CNN. 13.04.2020. Available at: <http://cnn.com/2020/0413/asia/china-guangzhou-african-blaclash-hnk-int/index.utml/> (accessed: 20.02.2022).

⁶⁸ Hua Sh., Yang L. China embraces BLM in America, Objects to BLM discussion at home // Voice of America (VOA). 22.07.2020. Available at: https://www.voanews.com/east-asia-pacific_voa-news-china-embraces-blm-america-objects-blm-discussion-home/6193261.html/ (accessed: 20.02.2022).

* * *

Нет никаких сомнений в том, что Китай и Соединенные Штаты как две крупнейшие экономики мира являются глобальными конкурентами, однако американо-китайское соперничество в Африке следует рассматривать, на наш взгляд, с прагматической, а не с эмоциональной точки зрения.

Некоторые американские и западноевропейские СМИ характеризуют нынешние китайско-африканские отношения как «неоколониализм», предостерегая африканцев от «ненасытного аппетита» Китая к территориям, рынкам и природным ресурсам Африки. Однако реальная ситуация требует, по нашему мнению, объективного анализа.

Китай смотрит в сторону Африки потому, что она богата природными ресурсами и представляет собой прибыльный рынок для экспорта китайских товаров. В то же время африканские лидеры рассчитывают на участие КНР в обеспечении экономического развития своих стран. В этой связи, как считают некоторые аналитики, несмотря на глобальную конкуренцию между США и Китаем, их цели в Африке не обязательно противоречат друг другу [Wang, 2020]. С этим согласны и большинство африканцев, полагающих, что взаимодействие обеих сверхдержав на континенте могло бы быть выгодным для всех заинтересованных сторон, в первую очередь для народов Африки⁶⁹.

В этой связи многие аналитики задаются вопросом, могут ли отношения Вашингтона и Пекина в их взаимодействии с африканскими странами быть отношениями конкуренции или сотрудничества. Ответ, как полагают большинство из них, заключается в том, что, вероятно, должно быть то и другое. Чего не должны допускать оба государства, так это конфликтов и конфронтации⁷⁰.

В этом плане определенный интерес представляют аналитические оценки и выводы сотрудников весьма авторитетной американской

⁶⁹ McDonnell J. Cooperation, competition, or both? Options for U.S. land forces vis-à-vis Chinese interests in Africa // Belfercenter. 2020. Available at: <https://www.belfercenter.org/publication/cooperation-competition-or-both-options-us-land-forces-vis-vis-chinese-interests-africa> (accessed: 12.02.2022).

⁷⁰ Ray C. China's presence in Africa: Implications for U.S. Africa policy // China-US Focus. 11.11.2021. Available at: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/chinas-presence-in-africa-implications-for-us-africa-policy> (accessed: 20.02.2022).

экспертно-аналитической корпорации RAND. Они охарактеризовали нынешние китайско-африканские отношения как «яркую двустороннюю динамику, в которой обе стороны приспособляются к политическим инициативам и популярным представлениям, исходящим от другой»⁷¹. Роль, которую играет КНР на Африканском континенте, не может характеризоваться, по их мнению, лишь в резких заявлениях и негативных эпитетах в американских и мировых СМИ, поскольку Пекин давно поддерживает официальные отношения со странами Африки, а также является их крупным донором и инвестором. В то время как КНР и США соревнуются за влияние на континенте (54 африканских государства составляют крупнейший голосующий блок в ООН, так что это соперничество вполне понятно), в целом ряде областей в отношениях с африканскими странами Вашингтон и Пекин, как считают аналитики корпорации RAND, могут сотрудничать к их взаимной выгоде, а также к выгоде африканцев.

Большая часть аналитических публикаций в академических изданиях и СМИ США об участии Китая в Африке сосредоточены, как уже подчеркивалось в настоящей статье, на том, что главный интерес Пекина на континенте — это в основном природные ресурсы и рынки для экспорта китайских товаров. Эта точка зрения у большинства аналитиков корпорации RAND возражения не вызывает, но верно и то, как констатируют многие из них, что Китай также является для африканцев крупным донором экономической помощи, весьма часто безвозмездной. Африканские лидеры обращаются к КНР за столь необходимым финансированием для развития инфраструктуры в своих странах, в котором западные доноры им зачастую отказывают или же ставят неприемлемые для них условия.

В основных выводах исследования, проведенного аналитиками RAND по данной проблеме, подчеркивается как динамичный, так и противоречивый характер нынешних торгово-экономических отношений между Африкой и Китаем и даются практические советы, как должны действовать в этой ситуации работающие на континенте американские компании. В частности, аналитики RAND

⁷¹Hanauer L., Morris L. Chinese engagement in Africa. Drivers, reactions, and implications for U.S. policy // RAND Corporation. 2014. Available at: <https://www.rand.org/chinese-engagement-in-africa-is-two-way-dynamic.html> (accessed: 12.02.2022).

рекомендуют им обратить внимание на три главных момента в этом взаимодействии.

1. В то время как Африка привлекает Китай доступом к ее природным ресурсам и экспортным рынкам, африканские лидеры рассчитывают на КНР как источник инвестиций в их экономику, в частности строительство критически важной инфраструктуры.

2. Реакция африканцев на китайское присутствие на континенте неоднозначна. Правящие элиты склонны относиться к этому положительно, в то время как другие представители гражданского общества часто критикуют Китай за то, что считают его деятельность эксплуатацией природных и людских ресурсов африканских стран.

3. Цели КНР и США в деловых отношениях с Африкой не обязательно противоречат друг другу, и при согласованном взаимодействии обеих держав это открывает возможности для конструктивного сотрудничества.

Сравнивая деятельность Китая и США в Африке, аналитики RAND отмечают, что с китайской стороны она связана в основном с добычей природных ресурсов, развитием инфраструктуры и производства, в то время как участие Вашингтона сосредоточено на расширении торговли высокотехнологичными товарами и услугами, продвижении демократии и благого управления, а также на развитии человеческого потенциала. Хотя подход Китая к невмешательству во внутренние дела африканских государств, отсутствие каких-либо политических условий при предоставлении им финансовой помощи могут привести, как это часто имело место, к ее неэффективному использованию и коррупции, они, по большому счету, не оказывают существенного влияния на политические и экономические цели США в Африке. К тому же созданная Китаем инфраструктура может снизить производственные затраты для иностранных компаний, что принесет пользу как американским, так и местным фирмам. США и Китай явно соревнуются за влияние в Африке, но это не обязательно представляет угрозу стратегическим интересам любой из этих стран. На самом деле, есть области, в которых Пекин и Вашингтон могут и должны сотрудничать, чтобы помочь африканским странам смягчить последствия изменения климата, негативные эффекты которого затрагивают Африку больше, чем любой другой континент, а также бороться совместно с эпидемическими болезнями, как это было с

лихорадкой Эбола в Либерии, Сьерра-Леоне и Гвинее в 2013–2016 гг. В странах Африки к югу от Сахары наблюдается рост активности экстремистских и террористических организаций, которая вызывает перемещение населения и нестабильность, что делает это еще одной областью потенциального американо-китайского сотрудничества на континенте⁷².

Что касается вызывающей ряд вопросов деловой практики Китая, то ответственность за решение этой проблемы лежит и на правительствах африканских стран. Если американские компании и администрация США станут эффективными и надежными партнерами африканцев, то это может привести к тому, что китайские компании также изменят свою деловую практику, чтобы привести ее в соответствие с принятыми международными нормами. Усиление иностранной конкуренции за рынки и ресурсы в Африке на равных условиях может стать беспроигрышной ситуацией для всех заинтересованных сторон.

Помощь африканским странам в преодолении последствий COVID-19 — еще одна область, в которой США и Китай, как считают аналитики, могут и должны сотрудничать, и не только потому, что это правильно и гуманно. Если Африканский континент станет «горячей точкой» распространения COVID, то остальной мир будет и далее оставаться его заложником, поскольку рост числа инфицированных, как показывает опыт, приводит к новым мутациям и постоянному циклу всплесков этой пандемии.

И Китай, и Соединенные Штаты имеют давние связи с Африканским континентом, отношения, которые будут продолжаться. Являясь в настоящее время в Африке соперниками, обе державы должны позаботиться о том, чтобы их конкурентные отношения не превратились в непреодолимое противостояние. Хотя геополитические цели США и Китая в Африке скорее всего, как можно сделать вывод из настоящей статьи, никогда полностью не совпадут и державы, как считают многие аналитики, никогда не сойдутся во мнении по ряду вопросов глобальной политики, оба государства должны стремиться к сотрудничеству, когда оно теоретически и практически возможно. И именно таким полем для совместных

⁷² Thrall L. Op. cit.

усилий Соединенных Штатов и Китая могла бы стать их помощь в социально-экономическом развитии стран Африканского континента. Обе конкурирующие державы должны поставить перед собой цель стать надежными партнерами для народов Африки и стремиться к созданию условий, при которых в достижении этой гуманной цели нет проигравших, а выигрывают все, кто принимал участие в ее реализации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абрамова И.О., Васильев А.М., Фитуни Л.Л. Стратегическое соперничество ведущих экономик мира за африканские ресурсы. М.: Институт Африки РАН, 2011.
2. Африка в условиях формирования полицентричного мира / Отв. ред. С.Н. Волков, Т.Л. Дейч, С.В. Ненашев. М.: Институт Африки РАН, 2020.
3. Вишневский М.Л. Африка и мир в XXI веке. Новые тенденции политики США в Африке и мир в XXI веке. М.: Институт Африки РАН, 2011.
4. Дейч Т. Л. Африка в стратегии Китая. М.: Институт Африки РАН, 2014.
5. Лексютина Я.В. США и Китай: линии соперничества и противоречий. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2011.
6. Пономаренко Л.В., Титов В.П. Китай — Африка — Россия: феномен мировой политики XXI века. М.: РУДН, 2008.
7. Урнов А.Ю. США — Африка: политика администрации президента Д. Трампа. 2017–2019 годы. М.: Институт Африки РАН, 2020.
8. Conteh-Morgan E. The United States and China: Strategic rivalry in Africa // *Insight Turkey*. 2018. Vol. 20. No. 1. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26301066/> (accessed: 24.03.2022).
9. Funk K., Fake E. Scramble for Africa: Darfur intervention and the USA. Montreal: Black Rose Books, 2009.
10. Hess R. Counterbalancing Chinese influence in the Horn of Africa // Air University (AU). *Journal of Indo-Pacific Affairs*. 18.11.2021. Available at: <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2847035/counterbalancing-chinese-influence-in-the-horn-of-africa-a-strategy-for-security-and-stability/> (accessed: 24.03.2022).
11. Husted T.F., Arief A., Ploch Blanchard L. et al. Sub-Saharan Africa: Key issues and U.S. engagement // Congressional Research Service. 07.02.2021. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45428/pdf> (accessed: 20.02.2022).
12. Kane G.C. The strategic competition for the continent of Africa. Carlisle: U.S. Army College, 2006.
13. Kura S.B. African ruling political parties and the making of 'authoritarian' democracies: Extending the frontiers of social justice in Nigeria // *African Journal on Conflict Resolution*. 2008. Vol. 8. No. 2. P. 63–102.

14. Liang W. China's soft power in Africa: Is economic power sufficient? // *Asian Perspective*. 2012. Vol. 36. No. 4. P. 667–692.
15. Okbazghi Y. The United States and Sub-Saharan Africa after the Cold War: Empty promises and retreat // *The Black Scholar*. 2002. Vol. 32. No. 1. P. 23–44. DOI: 10.1080/00064246.2002.11431168.
16. Spiegel S.J., Le Billon Ph. China's weapons trade: From ships of shame to the ethics of global resistance // *International Affairs*. 2009. Vol. 85. No. 2. P. 323–346.
17. Shinn D.H. The environmental impact of China's investment in Africa // *Cornell International Law Journal*. 2016. Vol. 49. P. 25–67.
18. Taylor I. The institutional framework of Sino-African relations. China-Africa and an economic transformation // *Oxford Scholarship Online*. 2019. Available at: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198830504.001.0001/oso-9780198830504/> (accessed: 20.02.2022). DOI: 10.1093/oso/9780198830504.003.0006.
19. Wang L. China and the United States in Africa. Cooperation? // *China Quarterly of International Studies*. 2020. Vol. 6. No. 1. P. 123–141. DOI: 10.1142/S237740020500037/.

REFERENCES

1. Abramova I.O., Vasil'ev A.M., Fituni L.L. 2011. *Strategicheskoe sopernichestvo vedushchikh ekonomik mira za afrikanskie resursy* [Strategic competition between the leading economies over the African resources]. Moscow, Institute for African Studies Publ. (In Russ.)
2. Volkov S.N., Deich T.L., Nenashev S.V. (eds.). 2020. *Afrika v usloviyakh formirovaniya politsetrichnogo mira* [Africa in the emerging polycentric world]. Moscow, Institute for African Studies Publ. (In Russ.)
3. Vishnevskii M.L. 2011. *Afrika i mir v 21 veke. Novye tendentsii politiki SShA v Afrike i mir v XXI veke* [Africa and the world in the 21st century. New trends in US policy in Africa and the world in the 21st century]. Moscow, Institute for African Studies Publ. (In Russ.)
4. Deich T.L. 2014. *Afrika v strategii Kitaya* [Africa in China's strategy]. Moscow, Institute for African Studies Publ. (In Russ.)
5. Leksyutina Ya.V. 2011. *SShA i Kitai: linii sopernichestva i protivorechii* [The USA and China: Lines of rivalry and contradictions]. Saint Petersburg, Saint Petersburg University Press Publ. (In Russ.)
6. Ponomarenko L.V., Titov V.P. 2008. *Kitai — Afrika — Rossiya: fenomen mirovoi politiki XXI veka* [China — Africa — Russia: The world politics phenomenon of the 21st century]. Moscow, RUDN University Publ. (In Russ.)
7. Urnov A.Yu. 2020. *SShA — Afrika: politika administratsii prezidenta D. Trampa. 2017–2019 gody* [The USA — Africa: Donald Trump's administration policy. 2017–2019]. Moscow, Institute for African Studies Publ. (In Russ.)

8. Conteh-Morgan E. 2018. The United States and China: Strategic rivalry in Africa. *Insight Turkey*, vol. 20, no. 1. Available at: <https://www.jstor.org/stable/26301066/> (accessed: 24.03.2022).

9. Funk K., Fake E. 2009. *Scramble for Africa: Darfur intervention and the USA*. Montreal, Black Rose Books.

10. Hess R. 2021. Counterbalancing Chinese influence in the Horn of Africa. *Air University (AU). Journal of Indo-Pacific Affairs*. Available at: <https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2847035/counterbalancing-chinese-influence-in-the-horn-of-africa-a-strategy-for-security-and-stability/> (accessed: 24.03.2022).

11. Husted T.F., Arief A., Ploch Blanchard L., Cook N., Williams Brock R. 2021. *Sub-Saharan Africa: Key issues and U.S. engagement*. Congressional Research Service. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/row/R45428/pdf> (accessed: 20.02.2022).

12. Kane G.C. 2006. *The strategic competition for the continent of Africa*. Carlisle, U.S. Army College.

13. Kura S.B. 2008. African ruling political parties and the making of 'authoritarian' democracies: Extending the frontiers of social justice in Nigeria. *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 8, no. 2, pp. 63–102.

14. Liang W. 2012. China's soft power in Africa: Is economic power sufficient? *Asian Perspective*, vol. 36, no. 4, pp. 667–692.

15. Okbazghi Y. 2002. The United States and Sub-Saharan Africa after the Cold War: Empty promises and retreat. *The Black Scholar*, vol. 32, no. 1, pp. 23–44. DOI: 10.1080/00064246.2002.11431168.

16. Spiegel S.J., Le Billon Ph. 2009. China's weapons trade: From ships of shame to the ethics of global resistance. *International Affairs*, vol. 85, no. 2, pp. 323–346.

17. Shinn D.H. 2016. The environmental impact of China's investment in Africa. *Cornell International Law Journal*, vol. 49, pp. 25–67.

18. Taylor I. 2019. The institutional framework of Sino-African relations. China-Africa and an economic transformation. *Oxford Scholarship Online*. Available at: <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/oso/9780198830504.001.0001/oso-9780198830504/> (accessed: 20.02.2022). DOI: 10.1093/oso/9780198830504.003.0006.

19. Wang L. 2020. China and the United States in Africa. Cooperation? *China Quarterly of International Studies*, vol. 6, no. 1, pp. 123–141. DOI: 10.1142/S237740020500037/.

Статья поступила в редакцию 28.02.2022;
одобрена после рецензирования 24.03.2022;
принята к публикации 10.04.2022

The article was submitted 28.02.2022;
approved after reviewing 24.03.2022;
accepted for publication 10.04.2022

В.О. Коломин*

ОБЩАЯ РЫБОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА ЕС СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИИ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

Сфера рыболовства как объект регулирования в Европейском союзе обладает уникальной спецификой, связанной с ее транснациональным характером, нахождением в совместной компетенции наднациональных и национальных властей, расширенным участием некоммерческих организаций и ассоциаций, а также со сложившимся набором координирующих международных структур. Кроме того, эта сфера является политически чувствительной для государств в силу связанных с ней вопросов суверенитета и социальной стабильности. В статье анализируются особенности применения концепции многоуровневого управления к изучению истории становления, современного состояния и перспектив развития общей рыболовной политики (ОРП) ЕС. В первой части статьи изложены концептуальные основы теории многоуровневого управления и рассмотрена специфика ее использования при изучении функционирования институтов ЕС в целом. Для того чтобы полнее обрисовать достоинства и недостатки данной теории, во второй части статьи предпринята попытка вписать ее в контекст ряда смежных концепций, традиционно используемых для осмысления феномена интеграции вообще и деятельности ЕС в частности. Автор приходит к выводу, что концепция многоуровневого управления представляется наиболее перспективным инструментом для изучения процессов регулирования, отличающихся комплексной природой взаимодействия акторов. Ярким примером такой сложной сферы регулирования является ОРП ЕС. Рассмотрение ее сквозь призму концепции многоуровневого управления в третьем разделе статьи позволило выявить ряд важных особенностей и характерных черт, отличающих политические

* Коломин Вячеслав Олегович — аспирант факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (vokolomin@yandex.ru).

практики ЕС в данной области. В частности, речь идет о стремлении над-национальных органов обрести дополнительные компетенции, добиться перераспределения в свою сторону властных полномочий за счет соответствующего ограничения возможностей отдельных государств, мобилизации поддержки субнациональных акторов и экспертного сообщества. В то же время автор подчеркивает, что для формирования по-настоящему полной картины развития ОРП ЕС необходимо расширить традиционный фокус концепции многоуровневого управления за счет включения в него еще одного уровня — глобального.

Ключевые слова: Европейский союз, европейская интеграция, многоуровневое управление, общая рыболовная политика, рыболовство, интеграция через право, глобальное управление, устойчивое развитие

Для цитирования: Коломин В.О. Общая рыболовная политика ЕС сквозь призму концепции многоуровневого управления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 151–174. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-151-174.

Vyacheslav O. Kolomin

COMMON FISHERIES POLICY OF THE EU THROUGH THE LENS OF MULTI-LEVEL GOVERNANCE FRAMEWORK

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

The fishery sector has a unique position within the European Union regulatory system. Being in the joint competence of supranational and national authorities, it has a complex transnational nature, characterized by an active participation of non-governmental organizations and associations, as well as a number of coordinating international authorities. Additionally, the fishery is of particular importance for nation states since it is linked to issues of sovereignty and social stability. The paper examines possible applications of the multi-level governance (MLG) theory to the study of the EU's Common Fisheries Policy (CFP), its history, current state and prospects for development. The first section outlines the key provisions of the MLG theory and describes its general applicability to the study of the EU institutions. In order to provide a better understanding of strengths and weaknesses of the MLG theory, the author compares it to a number

of related approaches traditionally used in integration studies in general and the European integration studies in particular. The author concludes that the multi-level governance framework is particularly suitable to the study of complex regulatory processes that involve different actors, like in the case of the EU CFP. Such an approach allows the author to identify certain specifics of the EU political practices in this area of regulation. For example, the author highlights a clear desire of the supranational bodies to acquire additional competences and to bring about redistribution of power in their favor through mobilizing the support of sub-national actors and think-tanks and at the expense of national actors. However, the author concludes that in order to provide a truly comprehensive understanding of the EU CFP, the traditional focus of the MLG approach should be expanded to encompass yet another level of analysis — the global one.

Keywords: the European Union, European integration, multi-level governance, the Common Fisheries Policy, CFP, Fisheries, integration through law, global governance, sustainable development

About the author: Vyacheslav O. Kolomin — PhD Candidate, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vokolomin@yandex.ru).

For citation: Kolomin V.O. 2022. Common Fisheries Policy of the EU through the lens of multi-level governance framework. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 151–174. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-151-174. (In Russ.)

Сферу рыболовства и ее регулирование отличает сложный, комплексный характер. Несмотря на сравнительно небольшую экономическую роль, рыболовство связано с целым рядом политических вопросов, что особенно проявляется в рамках общей рыболовной политики (ОРП) Европейского союза. Как показал выход Великобритании из ЕС, сфера рыболовства оказывает существенное влияние на политическую повестку [Бабынина, 2021], по крайней мере в силу затрагиваемых вопросов суверенитета государств над морскими пространствами, доступа к исключительной экономической зоне и благополучия рыболовных сообществ как выразителей национальных культур и традиций.

ОРП ЕС входит в число фланговых (поддерживающих) политик, в рамках которых наднациональные институты разделяют полномочия (компетенции) с национальными государствами. При этом одной из наиболее применяемых теорий среднего уровня, используемых для концептуализации и осмысления поддерживающих

политик ЕС, выступает теория управления, а именно — концепция (теория)¹ многоуровневого управления (МУ), авторами которой являются Гэри Маркс и Лисбет Хуге [Marks et al., 1996]. В рамках данной концепции не только выделяются уровни принятия решений — наднациональный, национальный, субнациональный, но и акцентируется внимание на взаимодействии между ними, в особенности между наднациональными и субнациональными акторами. В фокусе теории находится прежде всего вопрос о том, каким образом усиление взаимодействия между этими уровнями ведет к потере национальными государствами эксклюзивного контроля над представлением интересов всех групп внутри страны, благодаря чему наднациональные структуры, в данном случае институты ЕС, расширяют свои полномочия, становясь менее зависимыми от воли национальных правительств.

До недавнего времени деятельность ЕС в области рыболовства считалась одной из самых низкоэффективных [Wanlin, 2005] с точки зрения как сохранения рыбных популяций, так и экономических показателей. В ходе последовательных реформ, проводимых с 2000-х годов, ЕС постепенно усиливал политику в сфере рыболовства, параллельно с этим привнося в нее такие элементы, как наделение полномочиями акторов на субнациональном уровне, привлечение внешней экспертизы в лице научного и бизнес-сообществ, использование наднациональных институтов как координирующей площадки для выработки решений, а также как места для «торга» между государствами за распределение квот на вылов рыбы. Эти меры были призваны повысить эффективность ОРП через усиление роли в ней наднациональных структур. Данный подход характерен для концепции МУ.

Указанная концепция традиционно используется при анализе фланговых политик ЕС, в том числе региональной политики (политики сплочения) [Graser, Kuhnle, 2010], миграционной [Потемкина, 2020; Panizzon, van Riemsdijk, 2019], финансовой [Стрежнева, 2011], экологической [Walti, 2010]. Иными словами, МУ применимо к тем сферам, которые напрямую не относятся к реализации четырех свобод² и в которых действуют принципы субсидиарности и пропор-

¹ В рамках статьи понятия «теория среднего уровня» и «концепция» рассматриваются как тождественные.

² Свободное движение товаров, услуг, капитала и людей — базовые свободы, вокруг которых построен и функционирует Единый рынок ЕС.

циональности. Кроме того, преимуществом концепции МУ является то, что она связывает все уровни воедино, а ЕС рассматривается как многоуровневая политика (европолития) со взаимозависимыми уровнями принятия решений [Jordan, 2001].

Цель автора статьи — выявить особенности применения концепции МУ к ОРП ЕС. В этой связи необходимо решить ряд задач: концептуализировать основные положения теории МУ; сопоставить ее с другими теориями, применимыми к анализу ОРП; выявить ее достоинства и недостатки как инструмента концептуализации ОРП ЕС.

Новизна исследуемой темы связана с обращением к концепции МУ во взаимосвязи с ОРП ЕС. С 1980-х годов, когда данная концепция вошла в обиход, понятие «многоуровневое управление» всё чаще фиксируется в научных исследованиях, в том числе посвященных политике рыболовства. Вместе с тем в подавляющем большинстве работ, обращенных к рассматриваемой теме, это понятие применяется главным образом для описания процесса реформирования ОРП с указанием на преимущества и недостатки использования элементов МУ европейскими институтами [Mulazzani et al., 2013]. Подобное понимание концепции МУ имеет свою научную ценность, но при этом упускается из виду то обстоятельство, что изначальная трактовка МУ, предложенная Г. Марксом и Л. Хуге, носит политический характер и указывает на стремление наднациональных институтов усилить свои полномочия через вовлечение субнационального уровня в противовес национальному.

Именно вокруг этого, изначального, понимания концепции МУ будет выстроено последующее изложение. В этом контексте МУ предстает не просто как нейтральный научный термин, описывающий комплексность объекта регулирования (взаимосвязь экономических, политических и экологических вопросов) и разделение компетенций по управлению этой сферой между наднациональным, национальным и субнациональным уровнями принятия решений, но как концепция, воплощающая определенную политическую программу.

Более того, ОРП ЕС редко попадает в фокус внимания российских ученых, а концепция МУ применяется к этой сфере впервые. Подобная связка призвана помочь взглянуть на ОРП в ином разрезе, раскрыть межуровневое взаимодействие и политические процессы в рамках этой политики.

Актуальность рассматриваемой темы обусловлена прежде всего связью между ОРП и набирающей силу экологической повесткой, в том числе в международных отношениях. В основе ОРП лежит в том числе эксклюзивная компетенция ЕС по защите биоресурсов моря. Вместе с тем следует отметить, что сам по себе общий характер морских ресурсов порождает проблему экстерналий³ и вводит в традиционную для МУ композицию новый уровень — международный. Всё более активное вовлечение в эту сферу международных организаций, региональных консультативных советов и т.п. делает невозможным анализ ОРП изолированно от изменений ее международного регулирования.

Наконец, актуальность темы связана с региональной политической конъюнктурой — выходом Великобритании из ЕС, когда одним из лейтмотивов стал вопрос рыболовства и доступа к исключительной экономической зоне; «рыбными войнами», в том числе между Великобританией и Францией. Чувствительность этой темы для государств подчеркивает необходимость рассмотрения ОРП во взаимосвязи сразу нескольких уровней регулирования.

Концептуальные основы теории многоуровневого управления

Концепция МУ относится к структурно-функциональным теориям [Громогласова, 2009], в центре внимания которых находится понятие «система», в данном случае — европолития со своей структурой и особенностями функционирования. Рассматриваемая концепция тесно связана с теорией управления и появилась в 1990-х годах как продолжение и развитие неолиберальных подходов в политике и экономике, предполагающих размывание роли государства в различных сферах жизни, децентрализацию функций власти из-за кризиса жестких моделей управления в целом. Динамизм концепции МУ выражается словом *governance* (деятельность по управлению/регуливанию⁴) — в противовес более «статичному» слову *government* (система управления). Принцип многоуровневости в свою очередь фиксирует расширение спектра участников процесса принятия

³ Ситуация, когда взаимодействие двух акторов оказывает положительное или отрицательное влияние на третьих акторов независимо от их желания или воли вследствие невозможности полностью урегулировать распределение прав на управление общим ресурсом.

⁴ Oxford advanced learner's dictionary. Available at: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/governance?q=governance> (accessed: 16.11.2021).

решений, указывает на возрастающее значение негосударственных акторов, гражданского общества, бизнес-структур, в то же время объединяя их в целостную структурированную систему, что особенно актуально в комплексных сферах регулирования.

В случае Европейского союза, который имеет ограниченные полномочия в поддерживающих политиках, например в региональной политике (политике сплочения), применение концепции МУ позволяет описать и интерпретировать присутствие наднациональных институтов на субнациональном уровне. В рамках ЕС применение МУ особенно актуально в силу таких характерных черт европолитики, как децентрализация, дифференциация и асимметрия [Громогласова, 2009]. Как указывает М.В. Стрежнева, благодаря подключению наднационального уровня МУ «расширяет возможности политического участия для представителей интересов, которые были заблокированы на национальном уровне» [Стрежнева, 2011: 108]. Взаимодействие наднационального и субнационального уровней является важнейшей частью концепции МУ.

Появление этой теории в европейских исследованиях было обусловлено противопоставлением ее государствоцентричным подходам, прежде всего либеральному институционализму [Marks et al., 1996]. Принятие Единого европейского акта (1986), подписание Маастрихтского договора (1992) привели к усилению Европейского парламента и Суда ЕС, увеличению числа решений, принимаемых квалифицированным большинством в Совете ЕС, и, что самое главное, потере национальным государством эксклюзивного контроля над репрезентацией интересов страны⁵ [Marks et al., 1996]. При этом само государство рассматривается в рамках концепции МУ не в вестфальском понимании — как единый и неделимый суверенный актор, а как набор институтов, организаций, групп интересов, которые можно «вычлениить», чтобы наднациональные структуры могли взаимодействовать с ними напрямую. Именно подобное «постсуверенное» понимание государства [Стрежнева, 2011] позволяет выделить субнациональный уровень принятия решений [Hooghe, Marks, 2001].

⁵ Например, Л. Хуге и Г. Маркс указывают на невозможность реального применения государствами права вето, эрозию государственного контроля институтов ЕС из-за возросшей роли Европарламента, Еврокомиссии и многочисленных групп интересов, влияющих на повестку.

При этом распределение (дисперсия, перетекание) полномочий между уровнями может иметь как вертикальный характер (восходящий — на наднациональный уровень, нисходящий — на субнациональный), так и горизонтальный (в пользу других организаций на том же уровне) [Hooghe, Marks, 2010; Panizzon, van Riemsdijk, 2019].

С точки зрения классификации субъектов МУ, предложенной Г. Марксом и Л. Хуге, Европейский союз типологически относится к субъектам первого типа, которым присущи ограниченное число уровней и стабильные границы между ними [Hooghe, Marks, 2010]. Иными словами, европолития имеет определенные черты иерархичности, или «теневую иерархию» (*a shadow of hierarchy*), что отличает ее от второго типа субъектов МУ, характеризующихся гораздо большей подвижностью уровней, юрисдикции которых взаимозаменяемы и постоянно пересекаются [Hooghe, Marks, 2010].

Интерес ЕС к принципам и практикам МУ продиктован также необходимостью легитимизации процесса принятия решений наднациональными структурами. В тех политиках, где ЕС и страны-члены разделяют между собой компетенции, государства имеют решающее слово в принятии и имплементации решений, однако формулирование повестки и формирование политики являются прерогативой наднационального уровня в лице Европейской комиссии и Европейского парламента [Jordan, 2001]. Как утверждают Г. Маркс и Л. Хуге, посредством обращения к экспертам, представителям различных групп интересов Европейская комиссия не только получает экспертизу, но и легитимизирует свои предложения, т.е. мобилизует поддержку своих инициатив со стороны партнерств заинтересованных [Marks et al., 1996]. В конечном счете это позволяет преодолеть сопротивление ее инициативам на этапе принятия решений государствами в Совете ЕС.

Наконец, концепция МУ актуализирует вопрос распределения власти и реализации властных отношений. При описании МУ Г. Маркс и Л. Хуге основывают свое понимание власти/силы на концепции, предложенной Робертом Далем⁶, в чьей интерпретации власть — это способность оказывать влияние и менять поведение других акторов⁷ [Dahl, 1957]. Иными словами, сила измеряется не на-

⁶ Эта концепция в свою очередь основывается на понимании, предложенном Максом Вебером.

⁷ Власть понимается как способность одного заставить другого делать то, чего он в противном случае делать не стал бы.

личествуемыми ресурсами (ресурсный подход), а появляется, когда один институт оказывает влияние на выбор другого института по тому или иному вопросу (цели) [Marks et al., 1996]. Таким образом, даже сохраняя суверенитет, государства в рамках общеевропейских политик ограничены в своих возможностях влиять на наднациональные институты. В то же время различные организации и группы интересов на субнациональном уровне часто продвигают свое видение того или иного вопроса и тем самым оказывают влияние на выработку решений европейскими институтами. В результате МУ переносит фокус внимания на рутинную практику процесса принятия решений как источник власти и приравнивает к последней способность к мобилизации мнений и отстаиванию позиции перед наднациональными органами [Jordan, 2001]. По выражению авторов теории МУ, Еврокомиссия становится в этой связи похожа на двор средневекового княжества с огромным количеством экспертов, лоббистов, организаций, которые заинтересованы в продвижении своей повестки [Marks et al., 1996].

Концепция многоуровневого управления в сравнительной перспективе

Разделение уровней принятия решений не является новым для политической науки, однако возникновение концепции МУ в европейских исследованиях позволило собрать в единую систему представления о Европейском союзе как о комплексной политике. Теория МУ синтезировала понятийный аппарат, а также «навела мосты» между ранее изучаемыми отдельно друг от друга национальным и наднациональным (международным) уровнями [Jordan, 2001]. Следует отметить, что подобное холистическое понимание процессов интеграции, а также концентрация внимания на «низкой» политике, бюрократических процедурах, технократизме характерны также для теории неофункционализма [Jordan, 2001; Стрежнева, 2009, 2016]. Кроме того, как и концепция МУ, неофункционализм противостоит государствоцентричным теориям, прежде всего либеральному межправительственному подходу [Moravcsik, 1993], что отмечали и авторы МУ [Marks et al., 1996].

Оба подхода сближает и определенное пренебрежение международным уровнем, поскольку они сосредоточиваются прежде всего на изучении взаимодействия между наднациональным и субнациональным уровнями (субнациональной мобилизации) [Jordan, 2001].

Важно подчеркнуть, что современные трактовки МУ в определенной мере преодолели эти ограничения, поскольку всё чаще обращаются к уровню международного (глобального) регулирования [Handbook on multi-level governance, 2010]. При этом признается, что характер взаимодействия международного уровня с другими и особенности процесса субнациональной мобилизации сильно зависят от специфики сферы регулирования в каждом конкретном случае.

В целом концепция МУ оперирует на других, нежели более крупные теории европейской интеграции, уровнях. Она не отвечает на вопрос об исторических причинах интеграции, а фиксирует существующее разделение уровней и объясняет процессы взаимодействия между ними. Аргументация авторов МУ о движущих силах интеграции в этой связи во многом схожа с положениями теории неоинституционализма⁸: государства передают свои полномочия на наднациональный уровень на основе рационального выбора (неоинституционализм рационального выбора) [Marks et al., 1996; Hall, Taylor, 1996]. При этом в рамках теории МУ сам вопрос о будущем суверенного государства остается несколько недоизученным: если МУ подразумевает прямое взаимодействие наднациональных институтов с организациями и группами на субнациональном уровне, ведет ли это в итоге к размыванию суверенитета государств (его передаче, разделению)?

Помимо больших интеграционных теорий МУ пересекается с рядом более узких, специфических подходов и концепций, в частности с концепцией европеизации. Она также фокусируется на распространении и дисперсии практик, правил и особенностей регулирования: вертикально (от наднационального к национальному уровню и обратно) и горизонтально (например, от одной страны к другой), что ведет к конвергенции подходов и повышению сплоченности объединения [Olsen, 2002]. Некоторые авторы даже относят концепцию европеизации к боковому ответвлению МУ [Потемкина, 2020].

⁸ В основе неоинституционализма лежит понимание институтов как относительно стабильной совокупности правил и организованных практик, закрепленных в структурах и ресурсах, которые сохраняют устойчивость независимо от смены лиц, принимающих решения, их предпочтений и ожиданий, а также от внешних обстоятельств [March, Olsen, 1983].

Еще одной концепцией, близкой МУ, является теория политических сетей⁹, которая фокусируется на неформальном, неинституциональном уровне взаимодействия в рамках политического процесса в ЕС [Стрежнева, 2009; Саворская, 2018]. В центре внимания находятся сообщества по интересам (*policy networks / policy communities*), куда входят заинтересованные в том или ином решении или регулировании группы, организации, компании, ассоциации и др. В случае ЕС теория политических сетей акцентирует высокую сегментацию и технократическую природу процесса принятия решений в Евросоюзе, а также (как и теория МУ) подчеркивает отсутствие жесткой иерархии, взаимозависимость уровней и стремление к проведению эффективной и рациональной политики с упором на субнациональный и даже неформальный уровни. В то же время, в отличие от МУ, теория политических сетей не содержит ярко выраженного дискурса власти. Поскольку в рамках МУ субнациональными акторами признаются прежде всего различные властные институты (или акторы, наделенные соответствующими полномочиями) [Jordan, 2001], оно предстает более инструментальным подходом.

В этой связи теория МУ видится наиболее перспективным инструментом для концептуализации и изучения процессов регулирования, отличающихся комплексной природой взаимодействия акторов. Г. Маркс и Л. Хуге следующим образом обрисовывали проблемное поле МУ [Marks et al., 1996]:

- сферы, где Европейский совет и Совет ЕС как выразители воли национальных государств вынуждены делить свои полномочия с наднациональными институтами, такими как Европейская комиссия, Европарламент, Суд ЕС;
- случаи, когда национальные власти не могут добиться необходимого результата через обычное межгосударственное взаимодействие;
- ситуации, когда группы интересов субнационального уровня мобилизуются настолько, что способны использовать наднациональные власти в целях оказания давления на правительства государств.

⁹ Существует мнение, что политические сети — скорее метафора, которая служит для описания и концептуализации неотъемлемых неформальных взаимодействий, возникающих в рамках интеграционного процесса.

ОРП ЕС как сфера регулирования, которая отличается трансграничным характером проблем и столкновением противоположных интересов государств и негосударственных акторов, в этом отношении представляется идеальной площадкой для апробирования положений МУ.

Многоуровневое управление в общей рыболовной политике ЕС

Прежде всего, ОРП характеризуется наличием смешанной компетенции. В соответствии со ст. 4 (п. 2d) и 38 Договора о функционировании ЕС (ДФЕС)¹⁰ ОРП в связке с сельскохозяйственной политикой относится к совместной компетенции ЕС и государств-членов. При этом ст. 3 (п. 1d) ДФЕС причисляет к эксклюзивной компетенции Евросоюза защиту морских биоресурсов в рамках осуществления ОРП. В этой связи в общем виде данная политика относится к сфере действия экологического права ЕС, для которого характерны приоритет сохранения окружающей среды, а также экстерриториальность принимаемых ЕС мер [Европейское право, 2007].

Развитие ОРП и увеличение полномочий наднациональных институтов в ее рамках происходили постепенно и на основе расширительного понимания компетенции по защите биоресурсов. Несмотря на упоминание тематики рыболовства в Римском договоре, действительное формирование ОРП происходило с 1970 по 1979 г. и было закреплено принятием регламентов 2141/70 и 2142/70. Подобная интенсификация была связана со вступлением в ЕС таких морских держав, как Великобритания, Дания и Ирландия [Berg, 1999]. Усиление наднационального регулирования в тот период обусловлено использованием концепции интеграции через право¹¹ [Haltern, 2018; Craig, De Burca, 2011]. Например, решением по делу «Kramer»¹² в 1976 г. было расширено толкование компетенции ЕС в сфере регулирования рыболовства и признана взаимосвязь между

¹⁰ The Treaty on the Functioning of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 16.11.2021).

¹¹ Интеграция через право — интеграционная теория, истоки которой восходят ко временам «евросклероза» (1970-е годы), т.е. замедления европейской интеграции и повышения значимости решений (кейсов) Суда ЕС до движущей силы интеграционного процесса.

¹² Judgment of the Court of 14 July 1976. Cornelis Kramer and others // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0003> (accessed: 02.12.2021).

установлением квот на вылов, рыночными интервенциями и необходимостью сохранения рыбных ресурсов. Кроме того, было подтверждено право ЕС быть стороной международных соглашений в областях, отнесенных к наднациональной компетенции, что также вводит международный уровень в рассматриваемую тему.

Право наднациональных властей устанавливать правила рыболовства приобреталось постепенно и при определенном «сопротивлении» со стороны национальных государств. В этой связи можно отметить дело Суда ЕС 61/77 от 1978 г.¹³, где Европейская комиссия успешно выступила против Ирландии, применившей ограничительные меры в одностороннем порядке, а также дело 804/79 от 1981 г.¹⁴, где Суд ЕС встал на сторону Еврокомиссии в споре против Великобритании, подтвердив исключительную компетенцию наднациональных властей. В последнем случае также указывалось, что отсутствие регулирования со стороны ЕС не является поводом к введению без должных консультаций односторонних мер государствами-членами. Уже в 1987 г. Суд ЕС в решении по делу 325/87¹⁵ удовлетворил иск Ирландии на решение Еврокомиссии требовать исполнения предлагаемых квот на вылов в отсутствие одобрения со стороны Совета ЕС из-за запаздывающего характера решений Совета, прежде всего вследствие отсутствия «процесса кооперации» с Ирландией.

Изначально ОРП воспринималась как неотъемлемая часть сельскохозяйственной политики ЕС¹⁶ в силу того, что предметом регулирования выступают природные биологические ресурсы¹⁷

¹³ Judgment of the Court of 16 February 1978. Commission of the European Communities v Ireland. Case 61/77 // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A1978%3A29> (accessed: 02.12.2021).

¹⁴ Judgment of the Court of 5 May 1981. Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Case 804/79 // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61979CJ0804> (accessed: 10.12.2021).

¹⁵ Judgment of the Court of 15 December 1987. Ireland v Commission of the European Communities. Case 325/85 // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0325> (accessed: 10.12.2021).

¹⁶ The Treaty on the Functioning of the European Union // European Court. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 16.11.2021).

¹⁷ Следует отметить различие решаемых проблем: в экономическом смысле проблемой сельскохозяйственной политики выступает избыток предложения (перепроизводство), а рыболовной — неустойчивость и ограниченность предложения.

[Фрумкин, 2016]. Однако с 2019 г. в Европейской комиссии вопросы защиты окружающей среды, биоресурсов моря и ОРП соединены и отнесены к компетенции еврокомиссара Виргиниуса Синкявичюса¹⁸. Взаимосвязь ОРП с проблематикой устойчивого развития и биоразнообразия повышает внимание к этой политике со стороны наднациональных органов власти, учитывая также Европейский зеленый курс.

Регулирование рыболовства усложняется трансграничным характером рыбных ресурсов. Решение центральной проблемы ОРП — проблемы чрезмерного вылова рыбы — невозможно без совместных усилий сразу нескольких стран, в том числе не входящих в ЕС. Для того чтобы вовлечь государства во взаимодействие с учетом экстерналий, управление в ЕС должно быть многоуровневым [Hooghe, Marks, 2010]. Государства также извлекают выгоду из ОРП, повышая эффективность управления ресурсами и разделяя ответственность (и негативные последствия) с наднациональными органами власти.

Сказанное подтверждает перспективность использования теории МУ для концептуализации ОРП ЕС, поскольку она позволяет системно осмыслить все эти процессы. При этом прослеживается необходимость обращения к международному уровню в рамках данной концепции [Handbook on multi-level governance, 2010]. ЕС участвует в работе 17 региональных организаций по управлению рыболовством¹⁹, которые позволяют контролировать вылов, повышать качество управления популяциями и снабжают Европейскую комиссию дополнительной экспертизой. Кроме того, ЕС активно заключает соглашения о партнерстве в сфере рыболовства²⁰ [Руденкова, 2015; Фрумкин, 2021]. Помимо прямого взаимодействия с другими государствами Евросоюз интегрирует ОРП в процессы глобального управления. Договор ООН по трансграничным рыбным

¹⁸ Сайт Европейской комиссии. Доступ: https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024_en (дата обращения: 12.12.2021).

¹⁹ Facts and figures on the Common Fisheries Policy, 2020 // European Commission. Available at: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf (accessed: 24.06.2021).

²⁰ Соглашения о партнерстве обеспечивают европейским рыбакам доступ к исключительной экономической зоне партнера в обмен на денежные выплаты и секторальную поддержку. Например, летом 2021 г. удалось заключить соглашение с Островами Кука, но вместе с тем серьезные проблемы возникли при заключении договора с Норвегией.

ресурсам²¹ является примером такого регулирования. Ожесточенные споры вызывает обсуждаемое с 2015 г. Соглашение по ограничению рыболовных субсидий в рамках ВТО²², прежде всего между развитыми и развивающимися государствами. В этом отношении вопросы рыболовства сходятся с вопросами торговли, относящимися к исключительной компетенции ЕС.

МУ также позволяет обратить внимание на проблемы «мобилизации» субнациональных интересов и борьбы за властные полномочия в рамках ОРП. Институциональное взаимодействие в этой сфере осуществляется в соответствии со ст. 43 ДФЕС. Обычная законодательная процедура (*ordinary legislative procedure*), когда Еврокомиссия вырабатывает законодательные инициативы, которые затем принимаются Европарламентом и Советом ЕС, применяется во всех случаях, за исключением вопросов количественных ограничений, в том числе распределения квот на вылов. Последнее регулируется Советом ЕС в рамках заседаний профильных министров государств-членов. Этот факт вводит в рассматриваемое уравнение элемент межправительственного взаимодействия в виде распределения квот. При этом не только государства борются за выгодное для себя распределение: группы интересов на субнациональном уровне артикулируют свои предложения для Европейской комиссии и активно участвуют в выработке научно обоснованных рекомендаций.

Ежегодное распределение квот на вылов в Совете ЕС характеризуется политизацией и закрытостью процесса принятия решений. Частыми являются обвинения в превышении рекомендуемых и научно обоснованных уровней вылова в угоду политическим соображениям, что особенно ярко проявилось во время процесса выхода Великобритании из ЕС [Le Gallic et al., 2018]. При этом первичные предложения по квотам на вылов вырабатываются Европейской комиссией с опорой на экспертизу субнациональных акторов. В этой связи концепция МУ позволяет подсветить как минимум два проблемных вопроса. Речь идет о возможности использования наднациональными властями своей координирующей роли в целях перетягивания полномочий (власти) от суверенных государств в пользу

²¹ UN Fish Stocks Agreement. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0003> (accessed: 24.06.2021).

²² WTO Fisheries Subsidies. Draft Consolidated Chair Text // WTO. Available at: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/TN/RL/W276.pdf&Open=True> (accessed: 24.06.2021).

субнациональных акторов, наделяя последних дополнительными правами и возможностями. В то же время это взаимодействие европейских институтов с субнациональными авторами оказывается тесно связано с вопросами легитимности самого наднационального уровня, используется для повышения его роли и веса в процессе принятия решений, оказания давления на национальные правительства.

Взаимодействие с субнациональным уровнем осуществляется с помощью ряда выработанных механизмов. Регламент 1379/2013²³ определяет правовое положение организаций/ассоциаций производителей, которые официально признаны и финансово поддерживаются европейскими институтами. Для этого используется механизм производственных и маркетинговых планов, которые предоставляются в национальные органы для получения права на финансирование со стороны новообразованного в 2021 г. Европейского морского, рыболовного и аквакультурного фонда (European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund, EMFAF). Региональные консультативные комитеты, обеспечивающие Европейскую комиссию экспертизой для подготовки предложений по квотам и другим мерам, объединяют в своем составе стейкхолдеров из индустрии и групп влияния²⁴ и также получают финансирование со стороны ЕС [Long, 2010]. Вместе с тем, как показал Брекзит, рыбаки могут пренебрегать возможностью донесения своего мнения до наднационального уровня, делая выбор в пользу давления на национальные власти (мобилизации интересов на национальном уровне), которые затем становятся защитниками их позиции перед наднациональными органами. Причины выбора подобной тактики, указывающие на неэффективность каналов, предлагаемых наднациональными властями, также являются объектом анализа в рамках концепции МУ.

Ее использование целесообразно не только для анализа процесса выработки решений, но и для изучения стадии их имплементации. После определения на наднациональном уровне квоты далее распределяются внутри государств местными властями. В Великобритании,

²³ Regulation (EU) No 1379/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 // Official Journal of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1379-20200425> (accessed: 09.12.2021).

²⁴ Commission Delegated Regulation (EU) 2015/242 of 9 October 2014 // Official Journal of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015R0242> (accessed: 10.12.2021).

например, этот процесс передан регионам, но в ряде других стран, прежде всего в Средиземноморье, это происходит централизованно и часто непрозрачно [Carpenter et al., 2016]. Несправедливое распределение квот может выражаться в пренебрежении малым и средним рыболовством, мошенничестве [Said et al., 2018], что ведет к неустойчивому использованию рыбных ресурсов и в итоге негативно сказывается на легитимности наднационального участия в ОРП.

В этой связи можно предположить, что использование элементов МУ в ОРП, которое фиксируют большинство авторов [Aranda et al., 2019; Руденкова, 2015], призвано не столько добиться повышения реальной эффективности соответствующей политики, сколько укрепить легитимность наднационального уровня принятия решений. Так, с 1990-х годов ЕС последовательно вводил всё новые элементы управления рыболовством, важнейшим из которых является определение на основе научных рекомендаций, подготовленных различными внешними организациями, ассоциациями, институтами²⁵, уровней устойчивого вылова (*maximum sustainable yield*) с дальнейшим распределением квот на вылов рыбы²⁶. Само обращение к субнациональным акторам для получения экспертизы и разделения бремени управления политикой преследовало цель прежде всего легитимизировать действия наднациональных властей в глазах отрасли, рыболовных сообществ и граждан ЕС.

В 2012 г. начался новый этап развития ОРП ЕС, связанный с реформой Марии Даманаки, которая в тот период являлась комиссаром по водным ресурсам Европейской комиссии. Было принято решение ввести обязательство по доставке улова в порт (*landing obligation*) в целях мониторинга и учета всего вылова²⁷. ЕС учредил новые организации/ассоциации производителей и оказал поддержку уже существующим, имеющим официальный статус [Моисеева, 2020],

²⁵ Источниками экспертизы являются организации производителей, региональные консультативные советы, Научно-технический и экономический комитет по рыболовству (STECF), региональные организации по управлению рыболовством.

²⁶ Установленная квота разделяется по географическому принципу между морскими регионами, а внутри регионов — между государствами согласно историческому принципу, т.е. пропорциям вылова, которые имели место в 1970-х годах. Внутри государств квоты делят национальные правительства или уполномоченные органы. В некоторых случаях квотами можно торговать.

²⁷ При добыче промысловых рыб в сети часто попадают сопутствующие популяции. Кроме того, выброс рыбы в море неэкологичен и ведет к дополнительному урону популяции.

число которых достигло 215²⁸. Были также образованы 11 региональных консультативных советов по географическому принципу (*advisory councils*), которые, по сути, являются голосом регионов в рамках ОРП и получают финансирование со стороны ЕС. Как итог, если ранее 80% всех рыбных популяций вылавливались выше уровня воспроизводства²⁹, то по итогам 2019 г. почти 100% популяций, регулируемых на уровне ЕС, стали вылавливаться на устойчивом уровне, что, тем не менее, еще не означает их полного восстановления, а также преодоления негативного образа ОРП в глазах рыболовного сообщества.

* * *

Концептуализация основных положений теории МУ позволила выявить достоинства и недостатки применения этого подхода к ОРП. Комплексный характер объекта регулирования, рыболовства, обосновывает необходимость многоуровневого взаимодействия. Вместе с тем важнейшей особенностью концепции МУ является стремление наднациональных органов к легитимизации своего вовлечения и усиления своих компетенций в реализации фланговых политик. Благодаря взаимодействию с субнациональными акторами ЕС не только получает необходимую экспертизу, но и легитимизирует свои инициативы и обеспечивает себе дополнительную поддержку в сотрудничестве с национальными правительствами (субнациональная мобилизация). Указанные особенности позволяют по-новому взглянуть на политическое взаимодействие в рамках ОРП. Кроме того, сопоставление с другими теориями позволило выявить ряд особенностей МУ, которые актуализируют использование данной теоретической рамки. Наконец, была отмечена необходимость включения в анализ международного уровня принятия решений, что особенно целесообразно в контексте ОРП. Тем не менее следует учитывать также тот факт, что концепция МУ имеет ограниченную описательную силу в зонах действия

²⁸ Facts and figures on the Common Fisheries Policy, 2020 // European Commission. Available at: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf (accessed: 24.06.2021).

²⁹ EU proposals for reform of the Common Fisheries Policy // House of Commons. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmenvfru/1563/1563ii.pdf> (accessed: 22.11.2021).

«больших» теорий интеграции: вопросах суверенитета и причин интеграционных процессов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабынина Л.О. Соглашение о торговле и сотрудничестве ЕС и Великобритании: между кондициональностью и суверенитетом // Современная Европа. 2021. № 2 (102). С. 5–16. DOI: 10.15211/soveurope2202010516.

2. Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

3. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник / Под ред. Л.М. Энтина; 2-е изд. М.: Норма, 2007.

4. Моисеева Д.Э. «Репатриация» рыболовной политики: случай Великобритании // Современная Европа. 2020. № 4. С. 112–122. DOI: 10.15211/soveurope42020112122.

5. Потемкина О.Ю. Многоуровневое управление миграцией в Европейском союзе // Современная Европа. 2020. № 2. С. 100–110. DOI: 10.15211/soveurope22020100110.

6. Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 71–81. DOI: 10.20542/0131-2227-2015-6-71-81.

7. Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. М.: ИМЭМО РАН, 2018.

8. Стрежнева М.В. Многоуровневое финансовое управление на пространстве Европейского союза // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 4. С. 106–125.

9. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.

10. Стрежнева М.В. Теории интеграции // Европейская интеграция: Учебник / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова; 2-е изд. М.: Аспект Пресс, 2016. С. 30–39.

11. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная и рыболовная политика (июнь–август 2021) // Европейский союз: факты и комментарии. 2021. № 105. С. 36–42.

12. Фрумкин Б.Е. Общая сельскохозяйственная политика // Европейская интеграция: Учебник / Под ред. О.В. Буториной, Н.Ю. Кавешникова; 2-е изд. М.: Аспект Пресс, 2016. С. 258–275.

13. Aranda M., Ulrich C., Le Gallic B. et al. EU fisheries policy: Latest developments and future challenges. Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, 2019.

14. Berg A. Implementing and enforcing European Fisheries Law. The Hague: Kluwer Law International, 1999.

15. Carpenter G., Kleinjans R., Villasante S., O'Leary B.C. Landing the blame: The influence of EU member states on quota setting // *Marine Policy*. 2016. No. 64. P. 9–15. DOI: 10.1016/j.marpol.2015.11.001.

16. Craig P., Burca De G. EU law: Text, cases, and materials. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

17. Dahl R. The concept of power // *Behavioral Science*. 1957. No. 3 (2). P. 201–215.

18. Graser A., Kuhnle S. Social policy and multi-level governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 399–410.

19. Hall P.A., Taylor R.C.R. Political science and the three new institutionalisms // *Political Studies*. 1996. No. 5 (44). P. 936–957.

20. Haltern U. Integration through law // *European integration theory* / Ed. by A. Wiener, T. Börzel, T. Risse. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 177–196.

21. *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010.

22. Hooghe L. Subnational mobilization in the European Union // *West European Politics*. 1995. No. 3 (18). P. 175–198.

23. Hooghe L., Marks G. Multi-level governance and European integration. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

24. Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 17–31.

25. Jeffery C. Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference? // *Journal of Common Market Studies*. 2000. No. 1 (38). P. 1–23.

26. Jordan A. The European Union: An evolving system of multi-level governance... or government? // *Policy and Politics*. 2001. No. 2 (29). P. 193–208.

27. Le Gallic B., Mardle S., Metz S. Brexit and fisheries: A question of conflicting expectations // *EuroChoices*. 2018. No. 2 (17). P. 30–37.

28. Long R. The role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal constraints and future options // *The International Journal of Marine and Coastal Law*. 2010. No. 3 (25). P. 289–346.

29. March J.G., Olsen J.P. The new institutionalism: Organizational factors in political life // *American Political Science Review*. 1983. No. 3 (78). P. 734–749.

30. Marks G., Hooghe L., Blank K. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance // *Journal of Common Market Studies*. 1996. No. 3 (34). P. 341–378.

31. Moravcsik A. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach // *Journal of Common Market Studies*. 1993. No. 4 (31). P. 473–524.

32. Mulazzani L., Curtin R., Andrés M., Malorgio G. Multilevel governance and management of shared stocks with integrated markets: The European anchovy case // *Marine Policy*. 2013. No. 38. P. 407–416.

33. Olsen J.P. The many faces of Europeanization // *Journal of Common Market Studies*. 2002. No. 5 (40). P. 921–952.

34. Panizzon M., Riemsdijk van M. Introduction to special issue: ‘Migration governance in an era of large movements: A multi-level approach’ // *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 2019. No. 8 (45). P. 1225–1241. DOI: 10.1080/1369183X.2018.1441600.

35. Rixen T. International taxation and multi-level governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 441–454.

36. Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta // *Frontiers in Marine Science*. 2018. No. SEP (5). P. 1–10. DOI: 10.3389/fmars.2018.00300.

37. Walti S. Multi-level environmental governance // *Handbook on multi-level governance* / Ed. by H. Enderlein, S. Wälti, M. Zürn. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2010. P. 411–422.

38. Wanlin A. The EU’s common fisheries policy: The case for reform, not abolition. London: Centre for European Reform, 2005.

REFERENCES

1. Babynina L.O. 2021. Soglashenie o trgovle i sotrudnichestve ES i Velikobritanii: mezhdru konditsional’nost’yu i suverenitetom [Trade and Cooperation Agreement between the EU and the UK: Conditionality versus sovereignty]. *Contemporary Europe*, no. 2 (102), pp. 5–16. DOI: 10.15211/soveurope220210516. (In Russ.)

2. Gromoglasova E.S. 2009. *Teoriya i praktika politicheskogo upravleniya v Evropeiskom soyuze* [Theory and practice of political governance in the European Union]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)

3. Entin L.M. (ed.). 2007. *Evropeiskoe pravo. Pravo Evropeiskogo soyuza i pravovoe obespechenie zashchity prav cheloveka: Uchebnik* [European law. The law of the EU and human rights: A handbook]. Moscow, Norma Publ. (In Russ.)

4. Moiseeva D.E. 2020. 'Repatriatsiya' rybolovnoi politiki: sluchai Velikobritanii ['Repatriation' of fisheries policy: The United Kingdom case]. *Contemporary Europe*, no. 4, pp. 112–122. DOI: 10.15211/soveurope42020112122. (In Russ.)

5. Potemkina O.Yu. 2020. Mnogourovnevoe upravlenie migratsiei v evropeiskom soyuze [Multilevel governance of the EU migration policy]. *Contemporary Europe*, no. 2, pp. 100–110. DOI: 10.15211/soveurope22020100110. (In Russ.)

6. Rudenkova D.E. 2015. 'Rybnye voiny' s uchastiem Evropeiskogo soyuza [The European Union 'fish wars']. *World Economy and International Relations*, no. 6, pp. 71–81. DOI: 10.20542/0131-2227-2015-6-71-81. (In Russ.)

7. Savorskaya E.V. 2018. *Politicheskie seti v protsessakh nadgosudarstvennogo regulirovaniya: evropeiskii i mirovoi opyt* [Political networks in supranational governance processes: European and international practices]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)

8. Strezhneva M.V. 2011. Mnogourovnevoe finansovoe upravlenie na prostranstve Evropeiskogo soyuza [Multilevel financial governance in the EU]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 106–125. (In Russ.)

9. Strezhneva M.V. 2009. Teorii evropeiskoi integratsii [European integration theories]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 1, pp. 28–45. (In Russ.)

10. Strezhneva M.V. 2016. Teorii integratsii [Integration theories]. In Butorina O.V. (ed.). *Evropeiskaya integratsiya: Uchebnik* [European integration: A handbook]. Moscow, Aspekt Press Publ., pp. 30–39. (In Russ.)

11. Frumkin B.E. 2021. Obshchaya sel'skokhozyaistvennaya i rybolovnaya politika (iyun'–avgust 2021) [Common Agriculture and Fisheries Policy in June–August 2021]. *Evropeiskii soyuz: fakty i kommentarii*, no. 105, pp. 36–42. (In Russ.)

12. Frumkin B.E. 2016. Obshchaya sel'skokhozyaistvennaya politika [Common Agriculture Policy]. In Butorina O.V. (ed.). *Evropeiskaya integratsiya: Uchebnik* [European integration: A handbook]. Moscow, Aspekt Press Publ., pp. 258–275. (In Russ.)

13. Aranda M., Ulrich C., Le Gallic B. et al. 2019. *EU fisheries policy: Latest developments and future challenges*. Brussels, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.

14. Berg A. 1999. *Implementing and enforcing European Fisheries Law*. The Hague, Kluwer Law International.

15. Carpenter G., Kleinjans R., Villasante S., O'Leary B.C. 2016. Landing the blame: The influence of EU member states on quota setting. *Marine Policy*, no. 64, pp. 9–15. DOI: 10.1016/j.marpol.2015.11.001.

16. Craig P., De Burca G. 2011. *EU law: Text, cases, and materials*. 5th ed. Oxford, Oxford University Press.

17. Dahl R. 1957. The concept of power. *Behavioral Science*, no. 3 (2), pp. 201–215.

18. Graser A., Kuhnle S. 2010. Social policy and multi-level governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 399–410.
19. Hall P.A., Taylor R.C.R. 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, no. 5 (44), pp. 936–957.
20. Haltern U. 2018. Integration through law. In Wiener A., Börzel T., Risse T. (eds.). *European integration theory*. Oxford, Oxford University Press, pp. 177–196.
21. Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). 2010. *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
22. Hooghe L. 1995. Sub-national mobilization in the European Union. *West European Politics*, no. 3 (18), pp. 175–198.
23. Hooghe L., Marks G. 2001. *Multi-level governance and European integration*. Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
24. Hooghe L., Marks G. 2010. Types of multi-level governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 17–31.
25. Jeffery C. 2000. Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference? *Journal of Common Market Studies*, no. 1 (38), pp. 1–23.
26. Jordan A. 2001. The European Union: An evolving system of multi-level governance... or government? *Policy and Politics*, no. 2 (29), pp. 193–208.
27. Le Gallic B., Mardle S., Metz S. 2018. Brexit and fisheries: A question of conflicting expectations. *EuroChoices*, no. 2 (17), pp. 30–37.
28. Long R. 2010. The role of Regional Advisory Councils in the European Common Fisheries Policy: Legal constraints and future options. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, no. 3 (25), pp. 289–346.
29. March J.G., Olsen J.P. 1983. The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, no. 3 (78), pp. 734–749.
30. Marks G., Hooghe L., Blank K. 1996. European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, no. 3 (34), pp. 341–378.
31. Moravcsik A. 1993. Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, no. 4 (31), pp. 473–524.
32. Mulazzani L., Curtin R., Andrés M., Malorgio G. 2013. Multi-level governance and management of shared stocks with integrated markets: The European anchovy case. *Marine Policy*, no. 38, pp. 407–416.
33. Olsen J.P. 2002. The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, no. 5 (40), pp. 921–952.
34. Panizzon M., van Riemsdijk M. 2019. Introduction to special issue: 'Migration governance in an era of large movements: A multi-level approach'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, no. 8 (45), pp. 1225–1241.

35. Rixen T. 2010. International taxation and multi-level governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 441–454.

36. Said A., Tzanopoulos J., MacMillan D. 2018. The contested commons: The failure of EU fisheries policy and governance in the Mediterranean and the crisis enveloping the small-scale fisheries of Malta. *Frontiers in Marine Science*, no. SEP (5), pp. 1–10.

37. Walti S. 2010. Multi-level environmental governance. In Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds.). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, pp. 411–422.

38. Wanlin A. 2005. *The EU's common fisheries policy: The case for reform, not abolition*. London, Centre for European Reform.

Статья поступила в редакцию 14.12.2021;
одобрена после рецензирования 20.02.2022;
принята к публикации 03.03.2022

The article was submitted 14.12.2021;
approved after reviewing 20.02.2022;
accepted for publication 03.03.2022

НАУЧНЫЕ ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ REVIEW ESSAYS AND BOOK REVIEWS

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-175-191

Рецензия / Book Review

Д.В. Родин*

ОТ ИЗОЛЯЦИОНИЗМА К ИНТЕРВЕНЦИОНИЗМУ

Рецензия на книгу О.В. Петросянца

**«Американо-германские отношения в 1938–1941 гг.:
политика, дипломатия, приоритеты сторон»****

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

В центре внимания автора рецензии — монография О.В. Петросянца «Американо-германские отношения в 1938–1941 гг.: политика, дипломатия, приоритеты сторон», которая увидела свет в 2021 г. Рецензент подчеркивает актуальность и научную новизну данного исследования, отмечая, что оно позволяет по-новому взглянуть на ряд устоявшихся в советской и российской исторической науке оценок внешней политики Соединенных Штатов накануне и в начале Второй мировой войны. Показано, что автору рецензируемой книги удалось на основе привлечения по-настоящему широкого массива первоисточников, включая ранее не опубликованные документы из российских и американских архивов, раскрыть сложную и противоречивую эволюцию внешнеполитического курса США на рубеже 1930–1940-х годов, выявить ее внутренние и внешние детерминанты. В этой связи, как отмечает рецензент, особое внимание уделено противоречиям между представителями изоляционизма и интервенционизма внутри американских элит. Рецензент соглашается с автором, что по мере обострения международной ситуации позиция изоляционистов представлялась всё более регрессивной и недальновидной. Однако, как отмечает автор,

* *Родин Денис Валерьевич* — кандидат исторических наук, научный сотрудник кафедры новой и новейшей истории исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: enigma9307@mail.ru).

** Петросянец О.В. Американо-германские отношения в 1938–1941 гг.: политика, дипломатия, приоритеты сторон. М.; СПб.: Нестор-История, 2021.

именно необходимость считаться с влиянием изоляционистов во многом обусловила непоследовательность и нерешительность внешней политики США в рассматриваемый период. Рецензент подчеркивает, что подобная взвешенность авторских оценок, присущая всем главам рассматриваемой книги, делает ее обязательной к прочтению для всех исследователей американской внешней политики. В то же время в рецензии отмечается, что на фоне дипломатии Вашингтона позиция германской дипломатии освещена не столь последовательно и подробно, она чаще предстает в книге в пассивной роли наблюдателя. Рецензент заключает, что в современных условиях представленная монография является особенно актуальной и заслуживающей внимания, поскольку недвусмысленно указывает на необходимость объективного и непредвзятого изучения внешней политики вчерашних и сегодняшних оппонентов России, что в свою очередь позволит лучше понять их современные цели.

Ключевые слова: Вторая мировая война, Соединенные Штаты, Германия, Третий рейх, история международных отношений, Ф.Д. Рузвельт, изоляционизм, интервенционизм

Для цитирования: Родин Д.В. От изоляционизма к интервенционизму. Рецензия на книгу О.В. Петросянца «Американо-германские отношения в 1938–1941 гг.: политика, дипломатия, приоритеты сторон» // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 175–191. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-175-191.

Denis V. Rodin

FROM ISOLATIONISM TO INTERVENTIONISM

Book review of ‘The U.S.-German relations, 1938–1941: Politics, diplomacy, priorities’ by O.V. Petrosyants

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

The book under review is a monograph by O.V. Petrosyants ‘The U.S.-German relations, 1938–1941: Politics, diplomacy, priorities’ published in 2021. The reviewer emphasizes the relevance and novelty of the research as it revisits a set of well-established in both the Soviet and Russian historical studies views on and assessments of the U.S. foreign policy before and at the beginning of World War II. The monograph is based on a wide range of primary sources including previously unpublished documents from the Russian and American archives. It

reveals a complex and contradictory nature of the U.S. foreign policy at the turn of the 1930s and 1940s and identifies its key internal and external determinants. The reviewer notes that the study pays special attention to tensions between isolationists and interventionists within the American elites and agrees with the author's conclusion that the isolationists' position turned out to be more and more regressive and short-sighted as the international situation worsened. However, as the author emphasizes, it was the need to take into account the isolationists' influence that largely led to the inconsistency and indecisiveness of the U.S. foreign policy during that period. The reviewer stresses that such balanced assessments characterize all the chapters of the book which makes it a must-read for all specialists on the U.S. foreign policy. However, the reviewer notes that the German diplomacy is not examined in the book as consistently and thoroughly as that of Washington and often appears as a mere observer. The reviewer concludes that this research is especially relevant and worthy of attention in the current international context since it points to the need for an objective and unbiased study of the foreign policy of past and present Russia's rivals as a key to a better understanding of their current goals.

Keywords: World War II, the United States, Germany, the Third Reich, history of international relations, F.D. Roosevelt, isolationism, interventionism

About the author: *Denis V. Rodin* — PhD (History), Research Fellow at the Chair of Modern and Contemporary History, School of History, Lomonosov Moscow State University (e-mail: enigma9307@mail.ru).

For citation: Rodin D.V. 2022. From isolationism to interventionism. Book review of 'The U.S.-German relations, 1938–1941: Politics, diplomacy, priorities' by O.V. Petrosyants. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 175–191. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-175-191. (In Russ.)

Вторая мировая война была и остается крупнейшим международным конфликтом за всю историю человечества, определившим облик мира на десятилетия вперед. Интерес к ней, подогреваемый дискуссиями и спорами о событиях восьмидесятилетней давности, не только не уменьшается, но даже растет. Еще в 2005 г. отечественная исследовательница О.С. Поршнева отмечала, что «значимость победы, ее “символический вес” в общественном сознании и памяти россиян в последние годы возросли», что «победа в войне стала важнейшим элементом коллективной идентификации, одной из немно-

гих интегрирующих точек национального самосознания»¹. Следует признать, что за прошедшее с 2005 г. время данная тенденция лишь укрепилась и, получив поддержку сверху, стала доминирующей.

Отдаленность военных лет от нашего времени позволяет изучать их более беспристрастно, спокойно, рационально, так как современное поколение ученых не участвовало непосредственно в тех драматических событиях. Вместе с тем, как верно заметили исследователи феномена исторической памяти А.С. Сенявский и Е.С. Сенявская, в современном обществе проявляется и обратная тенденция — к забвению и искажению образов войны и исторической правды, к подмене истины «такой интерпретацией, которая выгодна в рамках современной политической и иной конъюнктуры»². Как следствие, даже идентичные действия руководителей стран Антигитлеровской коалиции, как отмечает исследователь данного вопроса Д.В. Гаврилов, оцениваются «по совершенно разным критериям и разным стандартам»³.

Данная тенденция неизбежно ведет к определенной мифологизации исторического сознания как за рубежом, так и в России. Одной из тем, наиболее серьезно затронутых этим процессом ввиду российско-американского противостояния последних лет, являются роль США в мировой политике накануне и в начале Второй мировой войны и их отношения с нацистской Германией. Распространение получили тезисы о значительном вкладе американских властей и бизнеса в становление НСДАП и приход А. Гитлера к власти (в немалой степени популярности этой трактовки способствовала публикация на русском языке работы Э. Саттона «Уолл-стрит и приход Гитлера к власти»⁴) и об активной роли США в развязывании Второй мировой войны.

Примером подобных суждений могут быть следующие слова из научной работы, подготовленной при участии Фонда истори-

¹ Поршнева О.С. Феномен исторической памяти о войне // Уральский вестник международных исследований. 2005. Вып. 4. С. 117.

² Сенявский А.С., Сенявская Е.С. Вторая мировая война и историческая память: образ прошлого в контексте современной геополитики // Вестник МГИМО-Университета. 2009. № 4. С. 309.

³ Гаврилов Д.В. Двойные стандарты в оценке внутренней политики стран антигитлеровской коалиции в годы Второй мировой войны // Военно-исторический журнал. 2012. № 1. С. 8.

⁴ Саттон Э. Уолл-стрит и приход Гитлера к власти. М.: Алгоритм, 2015.

ческой перспективы: «США полностью повторяли свое поведение 1914–1917 гг. и вообще собирались выждать в надвигающейся войне между Германией и СССР до их истощения или до того момента, пока не начнутся геополитические изменения уже структурного порядка, которые кардинально изменят соотношение сил»⁵. Еще более категорично высказался автор работы 2015 г.: «По американскому сценарию необходима была новая Мировая война, в которой бы ослабили или были бы повержены основные европейские страны, которым принадлежало большинство колоний в мире, СССР и Япония. США, территория которых не пострадала бы в войне, оказались бы наиболее сильной державой в мире, войска которой находились бы в Европе и Азии, что и было реализовано в дальнейшем»⁶.

Подобное представление о роли США в кризисе Версальско-Вашингтонского порядка, очевидно, не соответствует действительности. Вследствие торжества в стране изоляционистских настроений после окончания Первой мировой войны США так и не вступили в Лигу Наций и в межвоенные десятилетия были слабо заинтересованы в происходившем на противоположной стороне Атлантического океана. «Главное занятие американского народа есть бизнес», — заявил в январе 1925 г. президент К. Кулидж, выступая перед Американским обществом редакторов новостей⁷, и этому в наибольшей степени соответствовало поддержание стабильности и мира в Европе без потребности активно вмешиваться в дела европейских стран. В этой связи правительство США в том же 1925 г. настаивало на подписании Локарнских соглашений, способствовавших примирению Франции и Германии, угрожая в противном случае сократить размеры американской помощи по плану Дауэса⁸.

Несмотря на смену администрации в Белом доме в 1933 г., в Конгрессе и Сенате на протяжении 1930-х годов преобладало влияние изоляционистов, чье торжество подчеркнуло принятие третьего

⁵ Нарочницкая Н.А. *Партитура Второй мировой. Кто и когда начал войну?* М.: Вече, 2009. С. 17.

⁶ Постников В.Г. *Вторая мировая. Великая Отечественная. Был ли Гитлер проектом США?* М.: Спутник+, 2015. С. 20.

⁷ Sobel R. *Coolidge: An American enigma*. Washington, D.C.: Regnery Publishing, 1998. P. 313.

⁸ Романова Е.В., Родин Д.В. «Локарнский процесс» и англо-германское взаимодействие (1925–1928) // *Преподавание истории и обществознания в школе*. 2020. № 4. С. 53.

закона о нейтралитете весной 1937 г. По словам авторов «Истории внешней политики США», в этом законе воплотился идеал американских изоляционистов: США «отделены от внешнего мира “китайской стеной”, защищающей их от исходящих от него угроз, но в то же время могут вести с ним дела там и тогда, когда им это выгодно»⁹.

Позицию, занятую американцами в условиях нарастания угрозы международному порядку со стороны стран-агрессоров, можно считать проявлением политики невмешательства (на что справедливо указывает отечественный историк В.Н. Горохов¹⁰). При этом трудно не согласиться с мнением В.В. Согрина, что основная ответственность за гитлеровскую экспансию лежала на европейских демократиях — Великобритании и Франции, так как именно они «определили стратегию умиротворения Гитлера», в то время как президент Ф.Д. Рузвельт и его администрация лишь «восприняли принципы этой стратегии»¹¹. Более того, сам президент стремился переломить данную тенденцию, на что, в частности, указывали его «Карантинная речь», письмо А. Гитлеру в апреле 1939 г. и неоднократные попытки добиться пересмотра закона о нейтралитете в сторону его ослабления.

Начало Второй мировой войны подтолкнуло правительство США к активизации программы перевооружения и к отходу от жесткой изоляционистской политики. Успехи немецкого оружия порождали у администрации Ф.Д. Рузвельта и прогрессивной американской общественности ощущение угрозы. Симптоматичной в этом отношении была речь американского лидера при введении неограниченного чрезвычайного положения 27 мая 1941 г.: «Для нас очевидно, что Западное полушарие будет находиться в радиусе действия разрушительного нацистского оружия, если продвижение гитлеризма не будет остановлено силой сейчас»¹². В этих условиях, как отмечал А.О. Чубарьян, первоочередными задачами американ-

⁹ Печатнов В.О., Манькин А.С. История внешней политики США. М.: Международные отношения, 2012. С. 224.

¹⁰ Горохов В.Н. История международных отношений. 1918–1939: Курс лекций. М.: Издательство Московского университета, 2004. С. 230.

¹¹ Согрин В.В. США в XX–XXI веках. Либерализм. Демократия. Империя. М.: Весь мир, 2015. С. 228.

¹² Roosevelt F.D. Radio address announcing an unlimited national emergency. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. The American Presidency Project. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/209607> (accessed: 14.02.2022).

ского руководства, несмотря на сохранение контактов между США и Германией, были поддержка Великобритании — последней страны, воевавшей против вермахта в Европе, и ослабление сотрудничества между Берлином и Москвой¹³. Вступление США в войну после нападения Японии на Перл-Харбор способствовало окончательному оформлению Антигитлеровской коалиции. Как сказал Ф.Д. Рузвельт премьер-министру Великобритании У. Черчиллю в телефонном разговоре в день японского нападения: «Теперь мы все в одной лодке»¹⁴.

* * *

Вышедшая в декабре 2021 г. (к 80-летию нападения на Перл-Харбор) монография О.В. Петросянца «Американо-германские отношения в 1938–1941 гг.: политика, дипломатия, приоритеты сторон» продолжает линию на развенчивание мифов об американской внешней политике накануне и в первые годы Второй мировой войны. Исследование, основанное на диссертации «США и нацистская Германия: от Мюнхена до Перл-Харбора», защищенной на историческом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова в 2014 г., углубляет понимание механизмов выработки и принятия внешнеполитических решений в Вашингтоне и Берлине, раскрывает перед читателем поле возможностей американской и германской дипломатии в условиях кризиса Версальско-Вашингтонского порядка и наглядно показывает, с какими препятствиями приходилось сталкиваться администрации Ф.Д. Рузвельта на пути к вступлению в мировую войну.

Исследование базируется на обширном массиве как опубликованных, так и архивных источников из России (особо следует отметить материалы Архива внешней политики Российской Федерации и Российского государственного военного архива) и США (документы самого президента и его советников А. Берли и С. Уэллеса из Президентской библиотеки Ф.Д. Рузвельта). Автор активно обращается к официальным публикациям американских и германских внешнеполитических документов (а также советских — в той мере, в какой они позволяют понять логику действий США и Третьего рейха на международной арене), к дипломатической переписке, публицистическим работам, статистическим изданиям (в том чис-

¹³ Чубарьян А.О. Канун трагедии: Сталин и международный кризис: сентябрь 1938 — июнь 1941 года. М.: Наука, 2021. С. 390–391.

¹⁴ Churchill and Roosevelt. The complete correspondence. Vol. I: Alliance emerging. October 1933 — November 1942. Princeton, N.J.: University Press, 1984. P. 281.

ле материалам Института Гэллага), к периодике СССР, Германии и США. Среди дневников, мемуаров и произведений политических и общественных деятелей, принимавших участие в выработке внешнеполитического курса в Вашингтоне и Берлине или же имевших возможность наблюдать его претворение в жизнь, можно встретить и уже ставшие «классикой» труды У. Черчилля, Г. Чиано, Ф. Гальдера, У. Ширера, и опубликованные совсем недавно мемуары Ф.И. Голикова — начальника Главного разведывательного управления РККА в 1940–1941 и 1942 гг., и записи официального переводчика А. Гитлера П.-О. Шмидта. Широта охвата привлеченных источников позволяет автору максимально подробно раскрыть затрагиваемые в исследовании сюжеты. Разнообразие последних является главным достоинством и украшением работы О.В. Петросянца.

Отправной точкой исследования выступают итоги Мюнхенской конференции 1938 г. Можно было бы предположить, что большее значение для внешней политики США имела «Карантинная речь» Ф.Д. Рузвельта 5 октября 1937 г., однако историки уже давно подметили, что за исключением «мягкого заявления» президента о том, что он «продолжит поиск мирного решения мировых проблем», ничего не произошло: «Карантинная речь» была задумана «не как пробный шар для какой-то новой политики, а просто как способ привлечь внимание общественности ко все более опасной ситуации в мире»¹⁵.

В то же время «Мюнхенский сговор» в сентябре 1938 г. существенно изменил баланс сил, и с точки зрения системного подхода к изучению международных отношений знаменовал собой, как верно отмечает автор рецензируемой работы, «слом и переход в стадию распада Версальско-Вашингтонской системы в Европе» (с. 20). Соответственно речь идет о динамике американо-германских отношений именно на фоне кризиса и окончательного распада международного порядка, существовавшего с 1919 г. Логическим же завершением исследования служит вступление США во Вторую мировую войну после нападения Японии на Перл-Харбор 7 декабря и объявления войны со стороны Германии и Италии 11 декабря 1941 г.

В рамках указанного периода О.В. Петросянец выделяет три этапа в развитии отношений США и Германии: с окончания Мюнхенской конференции 30 сентября 1938 г. до начала Второй мировой войны

¹⁵ Maney P.J. The Roosevelt presence: The life and legacy of FDR. Berkeley: University of California Press, 1998. P. 115.

1 сентября 1939 г.; от первых дней войны до вторжения Третьего рейха и его союзников в СССР 22 июня 1941 г.; наконец, оставшиеся до нападения на Перл-Харбор месяцы 1941 г. Подобное деление позволяет вписать избранный автором объект исследования в более широкую картину изменений на международной арене. Остановимся на авторских оценках каждого из указанных этапов подробнее.

На первом этапе, как справедливо отмечает автор, деятельность Ф.Д. Рузвельта «вполне укладывалась в рамки политики “умиротворения”, проводимой западными демократиями» (с. 120). Несмотря на ухудшение американо-германских отношений после Хрустальной ночи 9–10 ноября 1938 г., что ознаменовал взаимный отзыв послов из Вашингтона и Берлина, и осуждение внутренней и внешней политики Третьего рейха на страницах американских газет и в речах близких к Ф.Д. Рузвельту деятелей (например, министра внутренних дел Г. Икеса, не стеснявшегося публично уподоблять порядки нацистской Германии «обычаем, существовавшим в средневековых государствах», и называть А. Гитлера «жестоким диктатором» (с. 41)), правительство не решалось предпринять какие-либо практические действия для воспрепятствования германской агрессии.

Причиной этого были вовсе не взгляды самого Ф.Д. Рузвельта, который, по словам одного американского историка, «на протяжении всей своей карьеры считал интернационализм идеалом»¹⁶. Президент был вынужден считаться с преобладанием в американском обществе изоляционистских настроений, чья сила гарантировала «серьезную оппозицию» в том случае, если Ф.Д. Рузвельт «сместит приоритеты в сторону внешней политики»¹⁷. Отдавая дань позиции президента, О.В. Петросянц явно разделяет точку зрения отечественного исследователя Г.И. Чернявского, согласно которой при существующем балансе сил между изоляционистами и интервенционистами президент отлично понимал, что США «не готовы к крупным международным акциям ни на европейском, ни на тихоокеанском направлениях»¹⁸.

Первоочередной задачей Ф.Д. Рузвельта было изменение настроений в Конгрессе, что проявилось в обращении президента 4 января

¹⁶ Rauch B. Roosevelt: From Munich to Pearl Harbor. A study in the creation of a foreign policy. New York: Barnes & Noble, 1967. P. 13.

¹⁷ Cole W.S. Roosevelt & the isolationists, 1932–1945. Lincoln, London: University of Nebraska press, 1983. P. 291.

¹⁸ Чернявский Г.И. Франклин Рузвельт. М.: Молодая гвардия, 2012. С. 290.

1939 г., в котором содержались призывы отойти от «глухого изоляционизма» к «активной защите» Соединенными Штатами «своих позиций и интересов» на мировой арене, а также пересмотреть закон о нейтралитете (с. 54). Однако сопротивление изоляционистов, среди которых были такие политики, как Х. Джонсон и Р. Ла Фоллетт (левое крыло изоляционистского блока), А. Ванденберг, Р. Тафт, У. Бюлов (центристы), Ч. Линдберг и Ч. Кофлин (правое крыло), оставалось по-прежнему велико, и его преодоление представлялось крайне сложным делом. Как следствие, противостояние изоляционистов, игнорировавших «все более осязаемую роль Германии на международной арене и экспансионистский характер ее внешней политики», и интернационалистов, пытавшихся «утвердить идею о соответствии антигитлеровской позиции американским национальным интересам» (с. 67), как наглядно демонстрирует О.В. Петросянц, превращалось в едва ли не основную линию внутривнутриполитической борьбы в США на рубеже 1930–1940-х годов.

Эта борьба значительно сужала возможности проведения активной внешнеполитической линии для администрации Ф.Д. Рузвельта. Ярким свидетельством этого стала телеграмма президента США А. Гитлеру от 15 апреля 1939 г. Стоит отметить, что в своей оценке данного послания О.В. Петросянц идет дальше своего учителя В.Н. Горохова: в то время как последний отмечал «неподражаемую наивность» телеграммы¹⁹ (что, впрочем, сложно отрицать), первый подчеркивает важность данного шага для сплочения американской общественности вокруг идеи о невозможности конструктивного диалога с гитлеровской Германией и необходимости поиска «обновленного *modus vivendi* в отношениях с нацистской державой» (с. 98–99).

Тем не менее анализ текста послания и ответного выступления фюрера в рейхстаге подтверждает выводы Р.А. Сетова, что обращение президента стало «слабым дипломатическим шагом, вызвавшим критику в Америке и насмешки в Берлине»²⁰. Следствием этого, а также провала инициатив администрации Ф.Д. Рузвельта по пересмотру закона о нейтралитете в июне 1939 г. (под давлением изоляционистов эмбарго на продажу оружия было сохранено, что, по мнению президента, являлось «стимулом к войне» (с. 105)) были отмеченное автором снижение внешнеполитической активности

¹⁹ Горохов В.Н. Указ. соч. С. 272.

²⁰ Сетов Р.А. Тектоника войны. 1939 год. М.: МАКС Пресс, 2019. С. 155.

президентской администрации и переход изоляционистов в контрнаступление летом 1939 г. Примером последнего стала инициатива конгрессмена Г. Фиша на съезде Межпарламентского союза в Осло по решению данцигского вопроса по образцу Мюнхенской конференции (с. 112).

Интересно замечание О.В. Петросянца о том, что весть о заключении пакта Молотова–Риббентропа не вызвала особой реакции в Вашингтоне, так как в нем уже знали обо всех деталях переговоров (с. 115) (о хорошей информированности администрации президента касательно переговоров в Москве писал и М.И. Мельтюхов)²¹. На следующий же день после подписания пакта Ф.Д. Рузвельт предпринял последнюю попытку предотвратить войну, отправив телеграммы А. Гитлеру и президенту Польши И. Мосцицкому с предложением разрешить польско-германские противоречия мирным путем. Осознавая обреченность данного шага на провал, президент США, по мысли О.В. Петросянца, снимал «пресловутый моральный вопрос» и возлагал всю ответственность за отказ от мирного разрешения кризиса на нацистскую Германию (с. 118).

Второй этап в развитии американско-германских отношений (от начала Второй мировой войны до нападения Германии и ее союзников на СССР) характеризовался ростом убежденности как президентской администрации, так и американской общественности в том, что успехи Третьего рейха в Европе создают непосредственную угрозу безопасности США. В наибольшей степени это отразилось на трансформации закона о нейтралитете. Активированный 5 сентября 1939 г., он уже 27 октября и 2 ноября был пересмотрен обеими палатами американского Конгресса: эмбарго на продажу оружия было снято, ему на смену пришел принцип *cash & carry*. Обоснованным представляется мнение автора, что с данного момента закон стал «непосредственно отвечать интересам Лондона и Парижа, получившим возможность приобретения американского оружия» (с. 140).

Сочетание в риторике и действиях Ф.Д. Рузвельта изоляционистских и интервенционистских мер с постепенным уклоном в сторону последних, по мнению американских исследователей, отражало общественные настроения в США в начале Второй мировой

²¹ Мельтюхов М.И. Советско-германские документы августа 1939 г.: проблемы источников // Антигитлеровская коалиция — 1939: формула провала: Сборник статей / Под общ. ред. В.Ю. Крашенинниковой; отв. ред. О.Г. Назаров. М.: Кучково поле, 2019. С. 266–267.

войны²². Взгляды противников президентской администрации, ярых изоляционистов, в этих условиях приобретали, по верному замечанию О.В. Петросянца, «все более отчетливый регрессивный характер», так как их призывы к пассивному ожиданию были равнозначны предложению «смириться с реализацией нацистами своей ревизионистской программы» (с. 128). Тем не менее их позиции всё еще были сильны: прямое вмешательство в европейскую войну отвергали 96% американских граждан (с. 152).

В то же время отношение руководства Третьего рейха к США наглядно продемонстрировали миссии У.Р. Дэвиса (октябрь 1939 г.), Дж. Муни (октябрь 1939 г. и март 1940 г.) и С. Уэллеса в феврале–марте 1940 г. Германская сторона, как замечает О.В. Петросянец, «блефовала» и «вводила в заблуждение» американских, британских и французских политиков (с. 147, 152), постепенно готовясь к активным боевым действиям в Западной Европе. Берлин в первые месяцы войны отводил США второстепенную роль в своих стратегических расчетах, хоть и пристально следил за борьбой изоляционистов и интервенционистов в Конгрессе и на страницах американских печатных изданий (с. 152–153).

Впрочем, как доказывает автор, в Вашингтоне на упомянутые миссии также не возлагали серьезных надежд. Даже наиболее продуманная и подготовленная из них, миссия С. Уэллеса, целью которой, как считал американский историк С. Хилтон, было «ослабить позиции Германии путем поощрения Муссолини к сохранению нейтралитета и, возможно, отсрочить немецкое нападение на Западе»²³, была нужна руководству США прежде всего для получения объективной информации о состоянии дел в Европе (с. 179). Выводы американского дипломата о невозможности прекращения конфликта в Европе оказали серьезное влияние на формирование представлений администрации Ф.Д. Рузвельта о перспективах европейской войны.

Логичным представляется тезис о том, что решительный поворот США в сторону активных антигерманских действий был вызван капитуляцией Франции и началом «битвы за Британию». Ключевым направлением стала помощь Лондону, что проявилось в заключении 2 сентября 1940 г. соглашения «эсминцы в обмен на

²² Doenecke J.D., Wilz J.E. From isolation to war, 1931–1941. Chichester: John Wiley & Sons, 2015. P. 119.

²³ Hilton S.E. The Welles mission to Europe, February–March 1940: Illusion or realism? // The Journal of American History. 1971. Vol. 58. No. 1. P. 120.

базы» (им Вашингтон, по меткому замечанию автора, «посылал отчетливый сигнал о том, что намерен неизменно оказывать англичанам поддержку даже в усложнявшейся международной обстановке» (с. 205)) и в принятии в марте 1941 г. закона о ленд-лизе, который стал «важным шагом на пути организации американо-английской коалиции, противостоявшей Третьему рейху» (с. 221). Вместе с тем можно вспомнить слова немецкого исследователя С. Фридлэндера, что именно с этого момента фактор США стал по-настоящему важен для Берлина: последний прилагал все усилия к тому, чтобы предотвратить вступление Соединенных Штатов в войну на стороне противников Германии²⁴. Проявлением данной тенденции стала активная пропагандистская деятельность германских агентов, пытавшихся не допустить переизбрания Ф.Д. Рузвельта на президентских выборах 1940 г. и «утвердить в американском истеблишменте представления о необходимости сохранения традиционных изоляционистских доктрин» (с. 190).

Новое обострение американо-германских отношений было вызвано постепенно разворачивавшейся с весны 1941 г. войной на морских просторах, жертвой которой стал американский пароход «Робин Мур» (с. 230). Весть о потоплении судна не повлияла на введение в США неограниченного чрезвычайного положения 27 мая 1941 г., так как достигла Вашингтона и Берлина несколько позже, но она всё же сыграла роль при принятии решений о заморозке размещенных в американских банках германских и итальянских активов и о закрытии немецких консульств на территории США (на что германская сторона ответила симметрично) (с. 237–238).

Нельзя не согласиться с мнением автора, что указанные события закрепили негативную динамику в американо-германских отношениях (с. 241). В то же время их явно было недостаточно, чтобы окончательно склонить чашу весов в противостоянии изоляционистов и интервенционистов в пользу последних. Берлин в свою очередь летом 1941 г. явно отдавал приоритет войне против СССР.

На последнем этапе, началом которого стало нападение Германии на Советский Союз 22 июня 1941 г., доминантой американской внешнеполитической линии было оказание помощи не только Лондону, но и Москве. История советско-американских отношений в целом

²⁴ Friedländer S. Auftakt zum Untergang. Hitler und die Vereinigte Staaten von Amerika. 1939–1941. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1965. S. 213.

хорошо изучена, и в этом плане работа О.В. Петросянца вызывает интерес не столько из-за фактологического материала, сколько из-за оценок советско-американского сотрудничества. Если известный историк В.О. Печатнов объяснял заинтересованность американских военных и политиков в поддержке Вооруженных Сил СССР тем, что последние были способны «сковать основные силы вермахта» и «выиграть время для создания военно-экономического потенциала, достаточного для ведения крупных наступательных наземных операций против стран “оси”»²⁵, то О.В. Петросянец, фиксируя изменения в настроениях американских интервенционистов (прежде всего в окружении Ф.Д. Рузвельта), отмечает, что они рассматривали поддержку Советского Союза и победу последнего над силами вермахта как условие устранения «гипотетической возможности непосредственного столкновения США и Германии» и избавления американцев «от потенциальной гитлеровской угрозы» (с. 249, 263). На фоне усиления подобных настроений позиции изоляционистов, продолжавших бороться за строгий нейтралитет и «полное обособление от происходивших событий», по справедливому замечанию автора, приобретали «регрессивный, ярко выраженный эгоистический» характер (с. 262).

Постепенное втягивание США в войну автор объясняет не только и не столько сотрудничеством с Советским Союзом, которое проявилось в миссии Г. Гопкинса в Москву 29 июля — 1 августа 1941 г., присоединением руководства СССР к тексту разработанной Ф.Д. Рузвельтом и У. Черчиллем Атлантической хартии в сентябре того же года и распространением на Советский Союз закона о ленд-лизе по итогам первой Московской конференции. Более важным фактором, по мнению О.В. Петросянца, была активность Соединенных Штатов в Атлантическом океане — от занятия Исландии в июле 1941 г., что стало для Берлина отчетливым сигналом о «решимости США свести к минимуму потенциальную угрозу Западному полушарию» (с. 254), до ряда инцидентов между американскими и германскими судами осенью 1941 г., свидетельствовавших о стремлении Вашингтона «к укреплению собственных позиций в Атлантике» и вынуждавших Третий рейх обращать «все более пристальное внимание на американский фактор» (с. 302). Уместно привести цитату американского

²⁵ Печатнов В.О. Сталин, Рузвельт, Трумэн: СССР и США в 1940-х гг.: Документальные очерки. М.: ТЕРРА — Книжный клуб, 2006. С. 30.

исследователя: «Адольф Гитлер больше не был *arbiter mundi*, которым он все еще воображал себя. Инициатива ускользала из его рук»²⁶.

В заключительной части работы автор подводит читателя к ответу на, пожалуй, ключевой вопрос всей монографии: почему Германия, уже находясь в состоянии войны с Великобританией и СССР, приняла решение объявить войну США? В этот момент О.В. Петросянц выводит на первый план японский фактор (которого несколько не хватает в других главах, хотя то же заключение Тройственного пакта в сентябре 1940 г. ряд ученых рассматривают в качестве «козырной карты» Японии против США²⁷) и убедительно демонстрирует наличие японско-германских договоренностей о вступлении Германии в войну против Соединенных Штатов в случае американо-японского конфликта по меньшей мере с апреля 1941 г. (с. 305–306). Фактически Берлин оказался вынужденным вступить в войну против США вопреки своей стратегии разгрома противников поодиночке. В этом отношении О.В. Петросянц близок к выводам историков, утверждающих, что А. Гитлер, «желая сохранить Островную империю в числе своих союзников, должен был согласиться на войну против США»²⁸. В то же время подчеркивается связь между объявлением войны и поражением немецких войск под Москвой в ходе развернувшегося 5 декабря 1941 г. контрнаступления Красной армии: поддержка действий Японии, напавшей на Перл-Харбор, являла собой, по мнению автора, попытку «поднятия боевого духа вермахта и демонстрации сплоченности агрессивных держав» (с. 330). Подобные объяснения, подкрепленные веской доказательной базой, представляются достаточно убедительными и непротиворечивыми.

Выверенный анализ источников, наглядная демонстрация тесной взаимосвязи между внешней политикой Вашингтона и внутренней борьбой изоляционистов и интервенционистов, прослеживание дипломатической борьбы на уровне как глав внешнеполитических ведомств, так и отдельных дипломатов (например, посла США в Лондоне Дж. Кеннеди, склонного, по словам автора, «вести собственную дипломатическую игру» (с. 109)), обилие любопытных деталей (в том числе о том, как антигерманский настрой проявился

²⁶ Herwig H.H. Prelude to Weltblitzkrieg: Germany's naval policy toward the United States of America, 1939–41 // *The Journal of Modern History*. 1971. Vol. 43. No. 4. P. 665.

²⁷ Yellen J.A. Into the tiger's den: Japan and the Tripartite Pact, 1940 // *Journal of Contemporary History*. 2016. Vol. 51. No. 3. P. 556.

²⁸ Doenecke J.D., Wilz J.E. *Op. cit.* P. 232.

в массовой американской культуре, а именно в комиксах «Капитан Америка» (с. 212–213)) — всё это делает труд О.В. Петросянца обязательным к прочтению для всех исследователей американской внешней политики. Впрочем, следует отметить, что баланс в работе явно смещен в пользу США: германская дипломатия зачастую предстает в пассивной роли наблюдателя, в первую очередь обеспокоенного ситуацией в Европе, а не в Соединенных Штатах (хотя, как отмечал А. Хилльгрубер, еще накануне войны Берлин был предупрежден о том, что «Америка <...> всеми силами постарается предотвратить поражение Англии, так как последнее приведет к смещению баланса сил в Европе и Азии, что непосредственно затронет саму Америку»²⁹).

Тем не менее широкая картина международных связей и интересов американского правительства позволяет автору затронуть в работе отношения США не только с Германией, но также с Великобританией, Францией, Италией и СССР. Особый интерес представляет анализ действий американской дипломатии в Латинской Америке в ходе Панамериканской конференции в Лиме в 1938 г., встреч министров иностранных дел государств Американского континента в Панаме в 1939 г. и в Гаване в 1940 г. и т.д. Эти шаги способствовали сокращению экономического и политического присутствия Германии в Западном полушарии, а также позволяли Вашингтону создать предпосылки «для дальнейшего укрепления собственного господства в регионе» (с. 258).

* * *

Появление исследований, подобных работе О.В. Петросянца, — крайне важное событие не только для мира «кабинетных ученых», но и для более широкой читающей аудитории. И.И. Курилла в одной из своих работ напоминал, что «Россия — традиционный союзник Америки в ее больших войнах»³⁰, и Вторая мировая война — ярчайший тому пример. В условиях, когда «антиамериканизм в России и русофобия в США, идентификация в рамках блокового сознания «свой — чужой», «друг — враг» стали мощным механизмом идейно-

²⁹ Hillgruber A. Die Faktor Amerika in Hitlers Strategie 1938–1941 // Nationalsozialistische Aussenpolitik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1978. S. 502.

³⁰ Курилла И.И. Заключенные друзья. История мнений, фантазий, контактов, взаимопонимания России и США. М.: Новое литературное обозрение, 2018. С. 405.

политического противостояния двух стран»³¹, выход в свет трудов, помогающих лучше понять прошлое своего «геополитического соперника», выявить некие паттерны в его поведении на международной арене и тем самым сделать его действия более понятными и в определенной степени даже «предсказуемыми», позволяет преодолеть нарастающее взаимное отчуждение и обратить его вспять.

Статья поступила в редакцию 12.04.2022;
одобрена после рецензирования 14.04.2022;
принята к публикации 21.04.2022

The article was submitted 12.04.2022;
approved after reviewing 14.04.2022;
accepted for publication 21.04.2022

³¹ Немирова Н.В. Российско-американские отношения в общественном мнении России и США // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. 2021. Т. 14. Вып. 4. С. 410.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ
ACADEMIC EVENTS

DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-192-200

Отчет о мероприятии / Event report

К.А. Алешин, Г.К. Сугаков*

**НОВЫЕ КОНТУРЫ ПАРТНЕРСТВА РОССИИ И АФРИКИ:
ЭКОНОМИЧЕСКОЕ, ПОЛИТИЧЕСКОЕ,
КУЛЬТУРНО-ГУМАНИТАРНОЕ
И МОЛОДЕЖНОЕ ИЗМЕРЕНИЯ****

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Африки Российской академии наук»
123001, Москва, ул. Спиридоновка, 30/1*

Для цитирования: Алешин К.А., Сугаков Г.К. Новые контуры партнерства России и Африки: экономическое, политическое, культурно-гуманитарное и молодежное измерения // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2022. Т. 14. № 1. С. 192–200. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-192-200.

Kirill A. Aleshin, Gleb K. Sugakov

**THE NEW CONTOURS OF THE RUSSIA–AFRICA
PARTNERSHIP: THE ECONOMIC, POLITICAL,
CULTURAL-HUMANITARIAN AND YOUTH DIMENSIONS**

*Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences,
30/1 Spiridonovka st., Moscow, Russia, 123001*

* *Алешин Кирилл Андреевич* — кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра глобальных и стратегических исследований Института Африки РАН (e-mail: kirill.aleshin@inafr.ru); *Сугаков Глеб Константинович* — младший научный сотрудник Центра глобальных и стратегических исследований Института Африки РАН (e-mail: g.sugakov@inafr.ru).

** Статья опубликована в рамках проекта «Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество» по гранту Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (соглашение № 075-15-2020-783).

About the authors: *Kirill A. Aleshin* — PhD (Economics), Senior Research Fellow, Centre for Global and Strategic Studies, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: kirill.aleshin@inafr.ru); *Gleb K. Sugakov* — Junior Research Fellow, Centre for Global and Strategic Studies, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences (e-mail: g.sugakov@inafr.ru).

Acknowledgements: The paper was prepared within the project ‘Post-crisis world order: Challenges and technologies, competition and cooperation’ supported by the grant from the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development, project No. 075-15-2020-783.

For citation: Aleshin K.A., Sugakov G.K. 2022. The new contours of the Russia–Africa partnership: The economic, political, cultural-humanitarian and youth dimensions. *Moscow University Bulletin of World Politics*, vol. 14, no. 1, pp. 192–200. DOI: 10.48015/2076-7404-2022-14-1-192-200. (In Russ.)

Осенью 2021 г. в рамках XIII Конвента Российской ассоциации международных исследований (РАМИ)¹ в МГИМО МИД России состоялась сессия «Африканский вектор внешней политики Российской Федерации». Данное мероприятие было совмещено с 4-м заседанием Научного совета при Секретариате Форума партнерства Россия–Африка под председательством директора Института Африки РАН, члена Президиума РАН члена-корреспондента РАН, профессора **И.О. Абрамовой**².

Главной темой встречи стали препятствия, существующие на пути развития российско-африканских отношений со стороны как России, так и африканских государств. Члены Научного совета и приглашенные участники обменялись мнениями по ключевым проблемам и предложили способы их решения.

Анализ докладов³ российских ученых и представителей органов власти позволяет выявить новые контуры партнерства в период меж-

¹ XIII Конвент Российской ассоциации международных исследований (РАМИ) // МГИМО МИД России. Доступ: <https://risa.ru/conventions/XIII-convention> (дата обращения: 26.02.2022).

² Сессия «Африканский вектор внешней политики Российской Федерации» // Институт Африки РАН. 16.10.2021. Доступ: <https://www.inafran.ru/node/2550> (дата обращения: 24.02.2022).

³ Африканский вектор внешней политики Российской Федерации. XIII Конвент РАМИ // МГИМО (YouTube-канал). 16.10.2021. Доступ: <https://www.youtube.com/watch?v=CJaPjEBADd0> (дата обращения: 24.02.2022).

ду первым (состоявшимся в 2019 г.⁴) и вторым (запланированным на 2022 г.⁵) Саммитами Россия–Африка. В данной статье предлагается остановиться на четырех наиболее значимых аспектах (измерениях) российско-африканского сотрудничества, а именно: экономическом, политическом, культурно-гуманитарном и молодежном.

Экономическое измерение

По мнению **И.О. Абрамовой**, благодаря богатейшим природным ресурсам Африка может сыграть важную роль в преодолении мирового энергетического кризиса. Россия утратила часть стратегических ресурсов после распада СССР, в связи с чем потенциальное значение Африки в развитии нашей страны существенно возрастает. Кроме того, учитывая растущее население, континент можно рассматривать как перспективный рынок сбыта российских товаров: отечественный рынок относительно узок, и именно Африка открывает перед российскими производителями большие возможности.

По словам посла по особым поручениям Министерства иностранных дел Российской Федерации, руководителя Секретариата Форума партнерства Россия–Африка **О.Б. Озерова**, в экономическом отношении африканские страны претерпели значительные изменения за последние десятилетия, и ситуация в них в корне отличается от той, что имела место, например, в 1950–1960-х годах. О.Б. Озеров отметил, что современные технологии получили широкое распространение на континенте, и африканские государства сегодня находятся в фазе подготовки к мощнейшему экономическому рывку. В этой связи именно те партнеры, которые начнут активное сотрудничество с Африкой уже сейчас, в будущем получат огромное преимущество перед остальными. Посол подчеркнул, что в настоящее время российско-африканские экономические отношения далеки от полной реализации их потенциала. Так, наш товарооборот со странами

⁴ Подведены итоги первого Саммита и Экономического форума Россия–Африка. Росконгресс продолжит работу на африканском треке в период до следующего Форума // Фонд Росконгресс. Доступ: <https://summitafrica.ru/news/podvedeny-itogi-pervogo-sammita-i-ekonomicheskogo-foruma-rossija-afrika-roskongress-prodolzhit-rabotu-na-afrikanskom-treke-v-period-do-sledujushchego-foruma/> (дата обращения: 26.02.2022).

⁵ Саммит Россия–Африка проведут в Санкт-Петербурге в ноябре 2022 года // Фонд Росконгресс. Доступ: <https://summitafrica.ru/news/sammit-rossija-afrika-provedut-v-sankt-peterburge-v-nojabre-2022-goda-/> (дата обращения: 26.02.2022).

континента уступает показателям Китая в 10 раз и в 2020 г. составил 14 млрд долл. США. Кроме того, в числе проблем был назван географический дисбаланс внешней торговли с континентом: подавляющая часть товарооборота приходится на субрегион Северной Африки и Южно-Африканскую Республику.

Что касается инвестиционной сферы, то, по данным О.Б. Озерова, общий объем инвестиционного капитала в Африке равен 72,3 млрд долл. США, из которых российские инвестиции составляют лишь 2 млрд. При этом 80% отечественных инвестиций приходится на сферу разведки и добычи полезных ископаемых. Учитывая тот факт, что африканские страны делают всё возможное для привлечения зарубежного капитала, объем российских инвестиций в регионе можно существенно нарастить, однако для этого России потребуются создать новые экономические инструменты и ориентированные на Африку институты. К числу возможных практических шагов О.Б. Озеров отнес:

1) создание агентства, которое бы интегрировало работу государственных, частных и государственно-частных операторов на африканском направлении (по мнению дипломата, существующей Ассоциации экономического сотрудничества со странами Африки (АЭССА) не хватает государственного участия (она функционирует в форме НКО), кроме того, АЭССА ориентирована только на крупный бизнес, тогда как российским малым и средним предприятиям тоже требуется поддержка для работы на африканском рынке);

2) выработку методологических подходов к российско-африканскому сотрудничеству на научной основе;

3) создание механизмов проектного финансирования, адаптацию существующих инструментов, таких как Российский экспортный центр (РЭЦ) и Внешэкономбанк (ВЭБ), к африканской специфике;

4) увеличение страновых лимитов РЭЦ для Африки, чтобы отечественные операторы могли претендовать на поддержку при вхождении на континент (в рамках существующих методик ранжирования стран РЭЦ, от которых зависят данные лимиты, учитывается только текущая ситуация, в связи с чем Африка находится в конце списка, но если принимать во внимание ее потенциал, то она была бы гораздо выше);

5) разработку программы льготного кредитования (такая программа уже разработана у Китая);

б) создание российских логистических цепочек и товаропроводящих сетей на континенте с помощью крупных капитальных вложений (по словам О.Б. Озерова, существующие инструменты (Экспортное страховое агентство России (ЭКСАР), РЭЦ) ориентированы только на экспорт, а Российский фонд прямых инвестиций (РФПИ) — на инвестиции внутри России; таким образом, механизм поддержки крупных российских инвестиционных проектов в Африке, по сути, отсутствует).

Директор Института научной информации по общественным наукам РАН член-корреспондент РАН, профессор **А.В. Кузнецов** выдвинул идею о том, что в Африке Россия могла бы использовать в качестве пилотных проектов те финансовые механизмы и инструменты, которые предусмотрены законом, но еще нигде не были реализованы. При этом, по мнению экономиста, Африка является подходящим полигоном для этого, так как объем накопленных российских инвестиций там мал, и, следовательно, влияние офшорных схем минимальное.

Доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России **И.Д. Лошкарёв** предложил рассмотреть возможность включения российско-африканской повестки в реализацию действующих национальных проектов, особенно таких, как «Здравоохранение» и «Образование», что может существенно повысить вероятность финансирования проектов на африканском направлении.

Политическое измерение

С точки зрения мировой политической ситуации необходимо отметить существующий запрос со стороны африканских государств на активное сотрудничество с Россией. По словам **И.О. Абрамовой**, Россия, как и страны Африки, не заинтересована в новом биполярном мире (США-Китай), и партнерство Москвы с африканскими государствами будет способствовать развитию обеих сторон.

Заместитель директора Института Африки РАН по научной работе член-корреспондент РАН, профессор **Л.Л. Фитуни** выделил несколько ключевых проблем политики России на африканском направлении:

1) российские деловые структуры либо пытаются повторить чей-то опыт, либо находятся на позиции зависимого игрока (по мнению Л.Л. Фитуни, сотрудничество с Африкой может дать России возможность в определенной степени вернуться в статус лидера, ведущей

державы, которая формирует повестку дня и придает форму международным отношениям);

2) не хватает четкого понимания направлений и задач российского сотрудничества с Африкой (к таким возможным задачам, по мнению Л.Л. Фитуни, можно было бы отнести повышение валютных доходов, укрепление геополитических позиций, формирование производственных цепочек для собственного развития и ускорения, получение доступа к стратегически важному сырью, создание в Африке возможностей для развития нашего частного бизнеса; при этом, как подчеркнул эксперт, добиваться всего одновременно крайне затруднительно, поэтому необходимо определиться с приоритетами);

3) отсутствует и четкое понимание стратегических целей России в Африке, поскольку институт дорожных карт показал свою несостоятельность (в данном вопросе полезным может оказаться опыт Китая: эта страна не просто применяет метод планирования при взаимодействии с африканскими странами, но и обучает своим стандартам самих африканцев в китайских вузах);

4) не проработан вопрос взаимодействия с национальными производителями, в частности неясно, что должно считаться российским бизнесом, которому может быть оказана государственная поддержка (некоторые компании могут не иметь юридической привязки к нашей стране, но обращаться в российские посольства в случае возникновения проблем в Африке).

Директор АО «Всероссийский научно-исследовательский конъюнктурный институт» член-корреспондент РАН, профессор **А.Н. Спартак** продолжил дискуссию о цели присутствия России в Африке. По его мнению, самый простой ответ на этот вопрос заключается в том, что Россия — глобальный игрок, который должен обеспечить свое присутствие во всех регионах мира. Однако, по словам экономиста, в данный момент этого не происходит, поскольку деятельность в Африке ведется не системно, а точечно: в отдельных странах, в отдельных секторах. Например, наши торговые представительства есть лишь в некоторых африканских государствах, тогда как у Китая везде работают коммерческие атташе. Кроме того, А.Н. Спартак присоединился к мнению О.Б. Озерова о том, что для системного присутствия важно не только развивать торговые связи, но и наращивать инвестиции.

Нужно подчеркнуть, что препятствия для укрепления российско-африканских отношений есть с обеих сторон, и главным из

них с африканской стороны, по мнению О.Б. Озерова, является существование большого количества бюрократических барьеров для российских компаний. Кроме того, как отметил И.Д. Лошкарёв, необходимость учитывать стратегические документы и России, и Африканского союза («Повестка 2063») дополнительно усиливает бюрократические издержки.

Культурно-гуманитарное и молодежное измерения

По мнению заведующего кафедрой теории и истории международных отношений РУДН доцента **Д.А. Дегтерёва**, в выстраивании российско-африканского сотрудничества важно не забывать о микроуровне — взаимодействии отдельных людей. Нужно не только развивать политические отношения на уровне государственных лидеров, но и понимать культуру и проблемы, волнующие людей в той или иной африканской стране. Для этого требуется подготовка большего числа специалистов по социальной антропологии африканских стран, которая сейчас ведется в недостаточных масштабах. Кроме того, по словам Д.А. Дегтерёва, нужно работать с «агентами социальных изменений» в лице африканских выпускников российских вузов. Представители органов власти стран Африки, получившие образование в СССР/России, могут существенно способствовать выстраиванию двусторонних отношений.

По мнению **И.Д. Лошкарёва**, в рамках привлечения африканских студентов на учебу в Россию существует проблема отсутствия юридической силы программ двойного диплома в отечественных вузах. Поскольку эти программы не имеют нормативного статуса в РФ, снижается их привлекательность для студентов из-за рубежа, в том числе из Африки.

Руководитель Департамента востоковедения и африканистики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (филиал в Санкт-Петербурге) профессор **Е.И. Зеленеv** развил тему подготовки отечественных кадров. По его словам, такая наука, как африканистика, в чистом виде существует только в России, однако она всегда находилась в связке с востоковедением. При этом в рамках подготовки кадров по специальности «Востоковедение и африканистика» именно первому направлению уделяется больше внимания и финансирования. Как подчеркнул ученый, африканистика — это не только наука, но и прикладная деятельность, в связи с

чем нехватка профессиональных африканистов-практиков тормозит развитие российско-африканских отношений.

В качестве возможных практических шагов по наращиванию культурного сотрудничества с Африкой **А.В. Кузнецов** назвал возобновление книгообмена. При этом он подчеркнул, что данный инструмент требует минимальных финансовых затрат, но при этом имеет большой политический эффект. **И.О. Абрамова** поддержала это предложение, напомнив о том, какой огромный интерес у африканцев вызвал переведенный на английский язык специальный выпуск журнала «Контурсы глобальных трансформаций»⁶, посвященный Африке. По ее словам, обмен идеями, мыслями и публикациями с африканской стороной чрезвычайно важен и продуктивен. При этом серьезной проблемой, по ее словам, является сворачивание сети российских центров науки и культуры, которых на континенте осталось лишь 8 (на 54 страны).

Важно отметить, что обсуждение всех указанных проблем состоялось в присутствии молодежной аудитории — студентов МГИМО МИД России, которые также смогли принять участие в дискуссии. Кроме того, была организована прямая трансляция заседания на платформе YouTube, ознакомиться с которой по состоянию на 24 февраля 2022 г. смогли 415 человек. Публичный формат такого мероприятия может способствовать решению проблемы недостаточной осведомленности об Африке в нашей стране, в том числе среди молодежи.

* * *

Несмотря на явные успехи России на африканском направлении, существует значительный нереализованный потенциал взаимодействия нашей страны с государствами Африки во всех описанных сферах.

Прежде всего, Россия имеет возможность расширить контакты и проводить дальнейшую диверсификацию своих связей при одновременном содействии африканским странам в повышении их роли в международных делах.

По единодушному мнению участников мероприятия, главным фактором, который сдерживает развитие российско-африканских

⁶ Контурсы глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Доступ: https://www.ogt-journal.com/jour?locale=ru_RU (дата обращения: 26.02.2022).

отношений и является причиной возникновения многих других сложностей, выступает недостаток финансирования. Несмотря на объективно существующий огромный потенциал российских инвестиций в Африку и связанные с ней проекты, все вложения на африканском направлении зачастую рассматриваются как возможные убытки, хотя с учетом изменений, произошедших на континенте за последние десятилетия, на первое место при принятии решений должна выходить будущая выгода от возможного сотрудничества.

Другой важнейшей проблемой является недостаточный уровень знаний жителей России и африканских стран друг о друге. Политическая воля для развития сотрудничества есть как с одной, так и с другой стороны, но важно подкрепить ее упрочением всех общественных связей, обменом знаниями, идеями и опытом для содействия развитию как России, так и стран Африки.

Статья поступила в редакцию 11.03.2022;
одобрена после рецензирования 17.03.2022;
принята к публикации 19.04.2022

The article was submitted 11.03.2022;
approved after reviewing 17.03.2022;
accepted for publication 19.04.2022