

Вестник НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ Московского Основан в ноябре 1946 г. университета

Серия 25 **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА**

ТОМ 11 • № 4 • 2019 • ОКТЯБРЬ–ДЕКАБРЬ

СОДЕРЖАНИЕ

Памятные даты в истории международных отношений

- Сидоров А.А. Экономическая дипломатия Австралии, Японии
и США в процессе создания АТЭС (к 30-летию форума) 3

Политика истории

- Понамарева А.М. «Неудобное прошлое» Второй мировой
войны в исторической политике Республики Хорватия 39

Иностранная помощь

- Бартенев В.И. Особенности финансирования программ
международной помощи при администрации Д. Трампа: от
инаугурации до «Украинагейта» 68
- Гомбоин З.Э. Участие «традиционных» доноров в содействии
развитию сектора информационно-коммуникационных
технологий 114

Вызовы постконфликтного восстановления

- Манухин А.А. Содействие выходу из внутреннего вооружен-
ного конфликта и постконфликтному развитию на примере
отношений Колумбии и США (Часть I) 137
- Вулах Е.И. Национальный диалог: бахрейнский опыт 172

Научные обзоры и рецензии

- Кочетков В.В. Глобальный миропорядок в зеркале Лихачев-
ских чтений. *Рецензия на книгу А.С. Запесоцкого «Становле-
ние глобальной культуры и конфликты цивилизаций»* 196

- Указатель статей и материалов, опубликованных в журнале
«Вестник Московского университета. Серия 25: Междуна-
родные отношения и мировая политика» в 2019 г.* 219

© Издательство Московского университета.
«Вестник Московского университета», 2019

Moscow University

Bulletin of World Politics

ISSN 2076-7404

Vol. 11 • No. 4 • FALL • 2019

CONTENTS

Memorable Dates in the History of International Relations

- Sidorov A.A. The Genesis of APEC: Economic Diplomacy of Australia, Japan, and the United States (On the 30th Anniversary of the Forum) 3

Politics of History

- Ponamareva A.M. An Inconvenient Past of World War II in the Historical Policy of the Republic of Croatia 39

Foreign Assistance

- Bartenev V.I. Specifics of Foreign Assistance Allocation under the Trump Administration: From Inauguration to ‘Ukraine-gate’ .. 68
- Gomboin Z.E. Traditional Donors in Information and Communication Sector Development Assistance 114

Challenges of Post-Conflict Reconstruction

- Manukhin A.A. Promoting Internal Armed Conflict Resolution and Peacebuilding: The Case of the US–Colombia Relations (Part I) 137
- Vulakh E.I. National Dialogue: Bahrain Case 172

Review Essays and Book Reviews

- Kochetkov V.V. The Global World Order in the Mirror of the International Likhachev Scientific Readings. *Book Review of ‘The Growth of a Global Culture and the Clash of Civilizations’ by A.S. Zapesotsky* 196

- Complete List of Papers Published in Moscow University Bulletin of World Politics in 2019* 219

ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ В ИСТОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.А. Сидоров*

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ АВСТРАЛИИ, ЯПОНИИ И США В ПРОЦЕССЕ СОЗДАНИЯ АТЭС (К 30-ЛЕТИЮ ФОРУМА)

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

В 2019 г. форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) отмечает свое тридцатилетие. АТЭС возник в переломную эпоху, когда уход с исторической арены социалистического содружества, а вместе с ним и альтернативной капитализму модели общественно-политического развития создал благоприятные условия для ускорения интернационализации хозяйственных связей. Однако эти новые возможности еще надо было реализовать. Тридцатилетний юбилей АТЭС представляется удачным поводом, для того чтобы обратиться к истории образования этого форума и более подробно осветить сложные перипетии переговоров, развернувшихся между странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) на излете «холодной войны». При этом в статье рассмотрены как структурные факторы, определявшие глобальный и региональный контекст начавшихся переговоров, так и роль отдельных политиков и дипломатов, которые внесли решающий вклад в их успешное завершение. Особое внимание в тексте уделено анализу подходов трех государств: США, Австралии и Японии. Выявлены особенности их позиций по широкому кругу вопросов, связанных с развитием экономического и политического сотрудничества в АТР: его целями и задачами, институциональным оформлением, составом участников, перспективами взаимодействия с существующими региональными организациями (Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии — АСЕАН) и глобальными механизмами торгово-экономического

* Сидоров Андрей Анатольевич — кандидат исторических наук, доцент, декан факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, заведующий кафедрой международных организаций и мировых политических процессов ФМП МГУ (e-mail: aas@fmp.msu.ru).

регулирования (Генеральным соглашением по тарифам и торговле — ГАТТ). Рассматривая позицию стран — членов АСЕАН, автор отмечает: их основную озабоченность вызывала перспектива, что новый форум займет центральное место в проектах развития экономического сотрудничества в АТР и отодвинет Ассоциацию на второй план. Кроме того, они всеми силами стремились не допустить доминирования в АТЭС крупных держав, в первую очередь США и Японии. В этих условиях ключевую роль на переговорах сыграла Австралия: именно она смогла развеять опасения членов АСЕАН и убедить их войти в состав нового крупного регионального объединения, и именно ей в конечном счете принадлежит главная заслуга в образовании АТЭС. При этом автор заключает, что форум вышел далеко за рамки первоначальных ожиданий его создателей: он стал не просто инструментом либерализации торгово-экономических отношений в АТР, но уникальной площадкой для проведения переговоров, консультаций и выработки совместных решений, выполнение которых зависело от желания и возможностей каждого отдельного члена. Благодаря этому экономическое взаимодействие стран «тихоокеанского кольца» в последующие годы вышло на качественно новый уровень.

Ключевые слова: форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, АТЭС, Азиатско-Тихоокеанский регион, глобализация, регионализация, экономическая дипломатия, Уругвайский раунд ГАТТ, открытый регионализм.

Тридцать лет назад, 7 ноября 1989 г., в Канберре главы экономических и внешнеполитических ведомств двенадцати государств Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) объявили об образовании первого общерегионального объединения — форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС; Asia-Pacific Economic Cooperation, АРЕС). Однако празднование тридцатилетнего юбилея АТЭС, который с вхождением в его состав Китая и России превратился в самую большую региональную группировку в мире, включающую в настоящее время экономики 19 стран¹ и двух территорий (Тайвань и Гонконг), расположенных на четырех континентах (Азия, Австралия, Северная и Южная Америка), было омрачено непредвиденными событиями. Очередная ежегодная встреча глав государств и правительств, которая должна была пройти в Чили 16–17 ноября

¹ Австралия, Бруней, Вьетнам, Индонезия, Канада, КНР, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Перу, Россия, Сингапур, США, Таиланд, Филиппины, Чили, Южная Корея, Япония.

2019 г., а также другие мероприятия в рамках традиционной «недели АТЭС», включая совещание министров иностранных дел и министров экономики, были отложены в связи с масштабными акциями протеста, охватившими страну — хозяйку саммита и вылившимися в массовые беспорядки и столкновения с полицией. Для АТЭС не внове подобные явления, но срыв встречи на высшем уровне (а такие совещания, несмотря ни на какие обстоятельства, регулярно проводились с 1993 г.) создал крайне неприятный прецедент. Симптоматично, что это произошло на фоне обострения отношений между крупными державами, конфликтов в разных концах мира, торговых войн, разрыва прежних договоров и других событий, которые придают новый импульс дискуссиям о смене установленного после окончания «холодной войны» мирового порядка.

АТЭС возник в переломную эпоху, когда уход с исторической арены социалистического содружества, а вместе с ним и альтернативной капитализму модели общественно-политического развития создал благоприятные условия для ускорения интернационализации хозяйственных связей, проявившейся в конце прошлого века на глобальном и региональном уровнях в форме глобализации и регионализации. Форум был образован как свободная консультативная площадка без какого-либо обязывающего соглашения, жесткой регламентации, громоздкой организационной структуры и большого бюрократического аппарата. С самого начала участники АТЭС рассматривали себя не как политически сплоченную группировку стран, а как совокупность экономик, которые объединились не только для расширения сотрудничества и развития торговых связей друг с другом, но для поддержки международной торговой системы и либерализации экономических отношений в мировом масштабе, что нашло отражение в принятии АТЭС концепции «открытого регионализма». Образование форума стало вехой в истории АТР. АТЭС, по утверждению бывшего министра иностранных дел Австралии Гэрата Эванса, способствовал консолидации региона: «...не говоря уже об институциональных структурах, даже термин “Азиатско-Тихоокеанский”, кажется, не имел какого-либо содержания до создания АТЭС в 1989 г.: до того говорилось <...> о “Тихоокеанском бассейне”, “тихоокеанском кольце” или просто о “Тихом океане”»².

²Evans G. The Emerging Asia Pacific Community. Speech by Senator the Hon Gareth Evans QC, Minister for Foreign Affairs of Australia, to the Council for Foreign

АТЭС появился на свет после нескольких десятилетий безуспешных попыток институционально оформить экономическое взаимодействие стран бассейна Тихого океана. В известной мере форум стал воплощением идеи «тихоокеанского сообщества», получившей распространение в АТР в 1960-е годы. Сама она, по меткому замечанию одного австралийского журналиста, являлась «ребенком, предполагаемыми родителями которого были японцы и американцы, а акушеркой — австралийцы» [Dirlik, 1993: 8]. Если в зарубежной историографии процесс создания АТЭС рассматривали в деталях, то в отечественной литературе, как правило, отмечали только сам факт. Тридцатилетний юбилей АТЭС является достаточным поводом для того, чтобы еще раз обратиться к его истокам, рассмотреть историю его образования и выяснить, насколько применимо к нему приведенное замечание, т.е. какую роль в его образовании сыграли Австралия, Япония и Соединенные Штаты. Такой экскурс в относительно недавнее прошлое вполне оправдан на фоне современных тенденций в развитии объединительных процессов в АТР, в том числе в плане периодически возникающих дебатов о перспективах формирования Азиатско-Тихоокеанской зоны свободной торговли.

Накануне переговоров: региональный и международный контекст

Очевидно, что интеграция в столь обширном по размерам, разнообразном по составу расположенных здесь стран и впечатляющем по динамике экономического развития регионе, как АТР, заведомо не могла быть таким же равномерным и поступательным процессом, как в Европе. Громадные различия в потенциалах и уровнях развития государств, отсутствие явно выраженных лидеров, исторический опыт, в частности попытка формирования японскими захватчиками «сферы совместного процветания» в годы Второй мировой войны, стали главными факторами, которые мешали формальному объединению. Предпринимавшиеся в 1960-е годы представителями японского академического сообщества и деловых кругов попытки вынести на обсуждение идею установления «тихоокеанской зоны свободной торговли» не привели тогда к желаемому результату.

Начало «новой эры в развитии концепций тихоокеанского экономического сотрудничества», по мнению известного индоне-

Relations, New York, 5 October 1994 // Personal website of Gareth Evans. Available at: http://www.gevans.org/speeches/old/1994/051094_fm_theemerginasiapacific.pdf (accessed: 12.12.2019).

зийского ученого Хади Соесастро, относится к 1978 г. [Soesastro, 1994: 82], когда данной проблемой заинтересовались властные структуры Соединенных Штатов и Японии. В 1978 г. Комитет по международным отношениям Сената США уполномочил австралийского ученого Питера Дрисдэйла и американского специалиста по японской экономике Хью Патрика изучить возможности создания тихоокеанской экономической организации³. Аналогичная задача была поставлена Белым домом перед экспертами Брукингского института и Научного центра по исследованию проблем Запада и Востока в Гонолулу. Результаты их работы стали предметом слушаний в Комитете по иностранным делам Палаты представителей Конгресса США в 1979 г. Американские законодатели пришли к выводу о необходимости реализации идеи «тихоокеанского сообщества» на практике. На слушаниях прозвучала мысль о том, чтобы в качестве модели при создании региональной структуры в АТР использовать Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в Европе⁴.

Практически одновременно с американцами вопросами расширения регионального экономического взаимодействия занялось японское правительство. Специально для выработки рекомендаций в этой области в марте 1979 г. по инициативе премьер-министра Масаёси Охиры была образована Группа по исследованию сотрудничества в бассейне Тихого океана (Pacific Basin Cooperation Study Group). Примечательно, что именно ей принадлежит заслуга в разработке концепции «открытого регионализма», ставшей позднее основополагающим принципом АТЭС [Ravenhill, 2001: 54]. Кабинет Охиры развернул широкую дипломатическую деятельность, проведя серию консультаций с руководителями других стран на предмет их отношения к образованию регионального форума. Предложение получило горячую поддержку со стороны премьер-министра Австралии Джона М. Фрейзера, с которым Охира встречался в августе 1979 г. в Маниле [Rix, 1999: 139].

³Hugh P., Drysdale P. An Asian Pacific Regional Economic Organization: An exploratory concept paper. Prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by Congressional Research Service. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1979.

⁴The Pacific Community Idea. Hearings Before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-sixth Congress, First Session, July 18, October 23 And 31, 1979. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1979. P. 18.

В начале 1980 г. после интенсивного обмена мнениями между руководством США, Японии и Австралии было принято решение провести семинар для обсуждения проекта образования «тихоокеанского сообщества» с участием представителей всех его потенциальных членов (Австралии, Новой Зеландии, Канады, США, Японии, Южной Кореи, «пятерки» Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и трех островных государств западной части Тихого океана — Папуа — Новой Гвинеи, Фиджи и Тонга). Семинар, который состоялся в сентябре 1980 г. в Австралийском национальном университете в Канберре, не носил официального характера, однако на нем присутствовали высокопоставленные чиновники стран-участниц, в том числе помощник государственного секретаря США Ричард Холбрук. Итоговый документ встречи был разослан в министерства иностранных дел представленных на ней государств. В целях реализации идеи «тихоокеанского сообщества» было решено учредить постоянный орган — Совет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС) [Pacific economic co-operation, 1981].

Практическая реализация идеи «тихоокеанского сообщества» была сопряжена с немалыми трудностями, причем наряду с объективными факторами, такими как мировой экономический кризис начала 1980-х годов или проблема задолженности развивающихся стран, существовали и субъективные причины. Сторонники идеи объединения экономик АТР как в научных, так и в политических кругах не имели сколько-нибудь четкого проекта, на основе которого оно должно было строиться. Большинство экспертов и политиков сходились на том, что жесткая организационная структура, присущая, например, Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС), не подходит для АТР. Слишком велик был разрыв в экономическом развитии предполагавшихся участников, несопоставимы их экономические структуры, хозяйственные потребности и цели экономической политики. В ходе дискуссии в печати и на различных встречах выявились два основных подхода к проблеме интеграции. Первый был популярен в США, Японии, Австралии и основывался на восприятии АТР как некой экономической общности, включавшей большинство расположенных здесь государств. В перспективе, как считали сторонники данного подхода, эта группировка превратится в единое экономическое пространство, а посему целесообразно проводить интеграцию и создавать структуры, объединяющие весь Азиатско-Тихоокеанский регион [Федулова, 1987: 107].

Такому подходу противостояли приверженцы субрегионализма, которых было немало, особенно в АСЕАН. С их точки зрения, при своей многоликости и колоссальной диспропорции в потенциалах государства АТР вряд ли способны, по крайней мере в ближайшем будущем, создать устойчивое и эффективное общерегиональное объединение, а значит, в первую очередь усилия следовало сосредоточить на поэтапном развитии экономической интеграции на субрегиональном уровне. Этот подход предполагал объединение близких по экономическим и социальным характеристикам стран, принадлежавших в основном к «третьему миру». По сути, речь шла о членах АСЕАН. Негативное отношение к проекту «сообщества» не лишало, однако, сторонников второго подхода заинтересованности в расширении и углублении необязывающих форм взаимодействия с другими странами АТР, поэтому в противовес идее «сообщества» в Ассоциации стала формироваться более мягкая концепция «сотрудничества», хотя даже ее не все были готовы принять. Экономическая слабость стран АСЕАН, за исключением Сингапура, а также недостаточное развитие и инертность хозяйственных связей между ними привели к тому, что, не отвергая идеи экономической интеграции в принципе, они стремились отодвинуть ее на более отдаленный срок.

В условиях, когда малые и средние государства Восточной Азии и бассейна Тихого океана по объективным причинам не могли развивать интеграцию на субрегиональном уровне и в то же время не хотели поддержать инициативу крупных держав, опасаясь оказаться в зависимости от них, катализатором межгосударственного сотрудничества в АТР выступили внешние факторы. Первым из них стало изменение экономической конъюнктуры. Снижение цен на мировых товарных рынках, последовавшее после «соглашения в Плазе» 1985 г. и приведшее к осложнениям в экономике ряда азиатских государств, заставило их лидеров задуматься о выработке планов экономических реформ и либерализации торговли. Вторым фактором стали активизация объединительных процессов в Западной Европе и переход к интеграционной парадигме США. Подписанный в феврале 1986 г. Единый европейский акт открывал возможности для создания общего экономического пространства в Европе и перехода ЕЭС на новую, более высокую ступень интеграции. Немалую озабоченность в восточноазиатских столицах вызывали начавшиеся в 1985 г. американо-канадские переговоры по поводу соглашения о свободной торговле, которые могли нанести ущерб

экономическим интересам стран АТР. Третьим побудительным мотивом стал стартовавший в сентябре 1986 г. Уругвайский раунд Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), дискуссии в рамках которого шли очень тяжело.

Трудности, с которыми столкнулась в 1980-е годы международная торговая система, побудили стоявшую у власти в США администрацию Рональда Рейгана внести коррективы в свою торговую политику, обратив внимание на двусторонние соглашения, и по-иному взглянуть на АТР. Большую роль в развитии связей со странами региона сыграл назначенный в середине 1982 г. на должность государственного секретаря Джордж Шульц. По свидетельству современников, с его приходом в Госдепартамент «интерес американского правительства к сотрудничеству в Тихоокеанском бассейне стал расти», что отчасти было обусловлено его прежним профессиональным опытом в качестве экономиста-международника и бизнесмена, который рассматривал «экономическое сотрудничество как средство снижения усилившихся торговых трений, сопровождавших расширение тихоокеанской торговли» [Borthwick, 1987: 134]. Поворотным периодом в американской политике в АТР стал 1984 г. В январе заместитель госсекретаря по политическим вопросам Лоуренс Иглбергер заявил, что происходит «сдвиг центра тяжести внешнеполитических интересов США от трансатлантических отношений к Тихоокеанскому бассейну и особенно к Японии» [Borthwick, 1987: 135]. В сентябре на церемонии в Белом доме в присутствии самого Рейгана было объявлено об учреждении Национального комитета тихоокеанского экономического сотрудничества (National Committee for Pacific Economic Cooperation), в состав которого вошли представители правительства, бизнеса и научного сообщества⁵. В 1985 г. США заключили свое первое соглашение о свободной торговле с Израилем, но проработка аналогичного договора со странами АСЕАН была отложена из-за убийства оппозиционного политика Бенигно Акино на Филиппинах.

Сдвиги в торговой политике США наряду с ускорением интеграционных процессов в Европе и пессимистичными прогнозами по поводу перспектив завершения Уругвайского раунда усилили опасения стран АТР относительно устойчивости многосторонней торговой системы. Многим «казалось целесообразным добивать-

⁵Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1984 (In two books). Book II. June 30 to December 31, 1984. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1987. P. 1308.

ся членства в одном из торговых блоков в качестве страхового полиса» в случае краха ГАТТ [McGuinness, 1990: 4]. В условиях, когда ни Соединенные Штаты, ни Япония в силу указанных выше обстоятельств не могли открыто выступить в качестве инициатора создания региональной экономической организации, на первый план выдвинулась Австралия, где в марте 1983 г. к власти пришло лейбористское правительство во главе с Робертом Хоуком. Экономика страны переживала период медленного роста и страдала от ряда структурных проблем. В экспорте преобладали продукция сельского хозяйства и сырье. Огороженная высокими защитными барьерами обрабатывающая промышленность почти исключительно была ориентирована на узкий внутренний рынок. К середине десятилетия Австралия столкнулась с неуклонным ухудшением условий производства, хроническими проблемами платежного баланса и реальным сокращением национального дохода. По объему торговли она переместилась на 23-е место (с 8-го в 1960-е годы), а ее доля в мировом экспорте сократилась с 2,1 до 1,4% [Higgott, 1987].

Лейбористское правительство признавало необходимость проведения внутренних реформ и стремилось переориентировать свою экономическую политику с защиты национальной промышленности на развитие экспортных отраслей [Harris, 2002: 224]. Новый премьер-министр проявлял большой интерес к расширению внешних экономических связей. Он выступал против ограничительных мер в торговле, особенно сельскохозяйственной продукцией, а критику протекционизма сделал «высшим приоритетом в повестке дня своих визитов в США, Европу и Японию»⁶. При Хоуке политика Австралии на международной арене претерпела коренные изменения в двух основных аспектах. Во-первых, отныне при формировании внешнеполитического курса экономика и политика шли рука об руку. «Кабинет Хоука, — утверждал занявший в 1986 г. пост министра иностранных дел Эванс, — больше, чем какое-либо предшествующее правительство Австралии, ввел торговые вопросы в основное русло внешней политики и отказался от искусственного разделения между торговой и внешней политикой»⁷. Во-вторых, вопросы

⁶ Mills S. The Hawke years: The story from the inside. New York, Ringwood: Viking, 1993. P. 189.

⁷ Evans G. Australia's Regional Economic Cooperation Initiative: An idea whose time has come. Address by Senator Gareth Evans, Minister for Foreign Affairs and Trade, at the opening of the Twelfth Australia-ASEAN Forum, Perth, 15 May 1989 // Personal

обороны и безопасности, которые традиционно доминировали в представлениях австралийских политиков об АТР, отошли на второй план. Вместо того чтобы рассматривать Восточную Азию как угрозу национальной безопасности, правительство Хоука взглянуло на нее как на возможность для реструктуризации и переориентации экономики Австралии [Capling, 2008: 605]. «Мы как страна должны были осмыслить тот факт, что будущее Австралии в [Тихоокеанском регионе]», — писал он в мемуарах. Свой подход он характеризовал как «сцепление» (enmeshment) с Азией⁸.

В русле подобных установок в 1987 г. Министерство иностранных дел Австралии было объединено с Министерством внешней торговли в единое ведомство — Министерство иностранных дел и торговли (МИДТ). Их слияние отражало представление Хоука о том, что «внешняя политика всё чаще сочетается с торговой политикой, а торговая политика — с внешней, так как нити международных политических и экономических отношений всё больше переплетаются. Наши интересы были бы лучше обеспечены <...> путем объединения двух формально различных портфолио вместе»⁹. Поскольку в прошлом два министерства постоянно сталкивались на поприще формирования политики в отношении АТР, объединение стало важным шагом в продвижении регионального сотрудничества. В начале 1988 г. Отдел по развитию экономики и торговли (Economic and Trade Development Division) МИДТ во главе с Эндрю Элем начал работать над проектом созыва министерской конференции. Перспективы Уругвайского раунда оставались туманными, и Элек полагал, что настал удобный момент для объединения стран АТР в целях решения торгово-экономических вопросов на региональном уровне.

В атмосфере неопределенности относительно будущего многосторонних переговоров в рамках ГАТТ активизировались и другие участники процесса. Несмотря на то что администрация Рейгана на протяжении большей части второго срока его пребывания в Белом доме была в основном занята историческими переменами в СССР и Восточной Европе, вопрос о создании региональной организации в АТР не раз поднимался американскими государственными и общественными деятелями. В июле

website of Gareth Evans. Available at: http://www.gevans.org/speeches/old/1989/150589_fm_regionaleconomiccoop.pdf. (accessed: 12.12.2019).

⁸Hawke R. The Hawke memoirs. Melbourne: William Heinemann, 1994. P. 166.

⁹Ibid. P. 421.

1988 г. Шульц, выступая в Джакарте, высказался за создание «Форума Тихоокеанского бассейна», в рамках которого можно было бы обмениваться опытом и находить сферы взаимных интересов¹⁰. В Конгрессе представители обеих партий — Республиканской и Демократической — одну за другой вносили соответствующие резолюции. В декабре 1988 г. сенатор-демократ из Нью-Джерси Билл Брэдли предложил организовать встречу лидеров шести наиболее развитых стран Тихого океана и учредить «Тихоокеанскую коалицию торговли и развития», одной из главных целей которой стало бы завершение Уругвайского раунда. В апреле 1989 г. сенатор-демократ из Калифорнии Алан Крэнстон совместно с сенаторами Ричардом Лугаром (республиканец из Индианы) и Кристофером Доддом (демократ из Коннектикута) внес резолюцию, призывавшую к созданию постоянного «Форума бассейна Тихого океана» с ежегодными саммитами руководителей стран-участниц¹¹. Однако в январе 1989 г. в США сменилась администрация, и принятие конкретных решений было отложено.

В Японии Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП) уже давно изучало возможность проведения совещания министров стран АТР. Для проработки данного вопроса в 1986 г. в МВТП по инициативе заместителя министра по международным делам Сигэо Мураоки был создан Отдел планирования торговой политики, призванный сформировать повестку дня торговых переговоров на глобальном и региональном уровнях с прицелом на расширение связей с азиатскими государствами [Terada, 2001: 208–209]. К концу 1987 г. Япония оказалась в сложном положении. Несмотря на увеличение японского экспорта в азиатские страны, торгово-экономические отношения с США оставляли желать лучшего. В Вашингтоне усиливались протекционистские настроения и все громче звучали голоса о необходимости принятия более жестких ограничительных мер против наплыва японских товаров. Визит премьер-министра Нобору Такэситы в столицу США в январе 1988 г. практически ничего не дал, хотя Шульц предложил ему рассмотреть возможность заключения американо-японского соглашения о свободной торговле в 1988 г. [Funabashi, 1995: 59].

¹⁰ Shultz G. Address before the Association of Indonesian Economists, Jakarta, July 11, 1988 // Department of State Bulletin. 1988. Vol. 88. No. 2139. P. 26.

¹¹ Congressional Record. Proceedings and Debates of the 101st Congress, First Session. Senate — April 13, 1989. P. S3944.

По возвращении домой Такэсита попросил три министерства, включая МВТП, проанализировать такого рода соглашения и представить свои рекомендации. В МВТП выполнение поручения премьера было возложено на специально образованную в феврале 1988 г. неофициальную Исследовательскую группу по торговле и развитию в Азии (Study Group for Asian Trade and Development) [Yamamoto, Kikuchi, 1998]. В июне она представила доклад, в котором были проанализированы структурные проблемы мировой экономики и рассмотрены четыре сценария дальнейшего экономического развития АТР. Первый и четвертый сценарии, которые предполагали продолжение ориентации на американский рынок и отказ от углубления региональных связей, т.е., по сути, означали сохранение статус-кво, воспринимались как нежизнеспособные, поскольку прогнозировалось, что вклад США будет «неизбежно снижаться». Гораздо более желательным считалось сочетание двух других сценариев: Япония как передовая в экономическом и технологическом отношении держава должна вносить больший вклад в развитие региона, но и остальным государствам АТР «соразмерно со своим экономическим потенциалом» необходимо участвовать в данном процессе путем открытия национальных рынков для торговли и инвестиций [Krauss, 2000: 476–477].

Не подвергая сомнению важную роль Соединенных Штатов, составители доклада утверждали, что необходимо сместить акценты в развитии АТР с «зависимости от американского рынка» на расширение сотрудничества между странами региона. Такой подход, по их мнению, способствовал бы решению проблемы торгового дефицита США и предотвращению усиления там протекционистских настроений, а также обеспечил бы устойчивый рост экономик АТР. По сути, авторы доклада рекомендовали японскому правительству взять на себя часть бремени по обеспечению регионального лидерства, которое несли Соединенные Штаты. Укреплению связей внутри АТР мог бы служить региональный форум экономик с государственным участием. «Модель жесткой организации наподобие ОЭСР не подходит Азиатско-Тихоокеанскому региону, который объединяет страны с различным уровнем экономического развития. Любой механизм экономического сотрудничества в АТР должен быть совместим с существующими институтами, такими как АСЕАН, действовать на основе консенсуса, развиваться постепенно и оставаться открытым для других регионов» [Funabashi, 1995: 59–60].

После того как доклад был одобрен, МВТП осуществило его перевод и через посольства и представительства Японской организации внешней торговли (Japan External Trade Organization, JETRO) передало его коллегам в профильных ведомствах 12 стран, включая США, Австралию и государства АСЕАН. Несмотря на отсутствие реакции со стороны Вашингтона, приятной неожиданностью для МВТП стало гораздо меньшее, чем ожидалось, сопротивление азиатских стран. Все члены АСЕАН, за исключением Брунея, отнеслись к докладу положительно. Наибольший интерес продемонстрировало австралийское правительство [Krauss, 2000: 478–479]. С лета 1988 г. «началось своего рода совместное обсуждение» с Австралией сотрудничества в АТР. В июле в Канберре на праздновании 200-летия Австралийского Союза Хоук договорился с Такэситой о проведении консультаций между внешнеэкономическими ведомствами двух стран и выработке общего подхода к торговым проектам в Европе и Америке [Terada, 1999: 13, 16–17]. Осенью МВТП подготовило еще один доклад, который содержательно мало отличался от июньского, однако в нем учитывалось пожелание Австралии, чтобы контакты в рамках будущего форума осуществлялись на уровне министров [Funabashi, 1995: 61].

Последней каплей, которая окончательно устранила все сомнения австралийской стороны, оказалась не вполне успешная министерская встреча представителей стран — членов ГАТТ в Монреале в декабре 1988 г. Несмотря на ряд достигнутых там второстепенных договоренностей, по ключевым вопросам, таким как либерализация рынка сельскохозяйственной продукции, прийти к какому-то общему решению не удалось¹². Провал среднесрочного обзора вызвал глубокое разочарование как в Австралии, так и в Японии. Уже в Монреале прошли двусторонние консультации между австралийским министром по торговым переговорам Майклом Даффи и заместителем министра иностранных дел Японии Сигэо Мураокой. Последний предложил, чтобы Австралия взяла на себя инициативу по выдвижению концепции МВТП, поскольку Токио было бы затруднительно продвигать ее из-за негативных воспоминаний азиатских народов о «сфере совместного процветания» [Terada, 1999: 20–21]. Отсутствие прогресса на переговорах в рамках ГАТТ окончательно убедило Хоука в необходимости создания региональной

¹² New York Times. 07.12.1988. P. 2.

организации, которая могла бы укрепить позиции стран АТР на глобальном уровне.

Австралия и Япония переходят в наступление

В январе 1989 г. в преддверии намеченного визита в Южную Корею Хоук попросил МИДТ подготовить проект его выступления по региональному экономическому сотрудничеству. Министерство выполнило поручение, предоставив свой вариант речи, центральное место в которой занимал обзор общих тенденций без упоминания какого-либо института. Текст не удовлетворил премьера. Описывая его настроение в то время, его бывший спичрайтер Стивен Миллз отмечал: «Вероятно, Хоук скажет: “Мне хорошо известно, что мы не должны форсировать события”. Но если и было нечто, что Хоук намерен был сделать, так это как раз форсировать события. Он последовательно отвергал неопределенные формулировки и настаивал на инициативе, которая четко и недвусмысленно призвет к министерскому совещанию»¹³. Ключевым элементом, который следовало добавить в проект, была концепция «азиатской ОЭСР». Некоторые советники премьера полагали, что создание такой организации будет нелегким делом. Настораживало уже само название, в свете которого объединение воспринималось как «клуб» богатых европейских государств, а организационные принципы, бюрократия и бюджет ОЭСР считались и вовсе неподходящими для АТР¹⁴. МИДТ не отвергало концепцию «азиатской ОЭСР», но хотело избежать формирования негативного имиджа будущей организации в Восточной Азии. Хоук, напротив, считал свою идею весьма привлекательной для азиатских стран.

По прибытии в Сеул австралийский премьер проконсультировался с президентом Ро Дэ У и получил его одобрение¹⁵. Реакция южнокорейского лидера окончательно убедила Хоука выступить с призывом к образованию регионального форума¹⁶. 31 января в речи перед корейскими бизнесменами он публично озвучил свое предложение, заявив, что «пришло время существенно активизировать наши усилия по расширению регионального сотрудничества и серьезно изучить, на каких областях оно

¹³ Mills S. Op. cit. P. 193.

¹⁴ Ibid. P. 192.

¹⁵ Hawke R. Op. cit. P. 430.

¹⁶ Mills S. Op. cit. P. 194.

может сосредоточиться и какие формы оно может принять»¹⁷. Он подчеркнул, что его предложение не следует рассматривать как попытку образования классического торгового блока, так как одним из главных приоритетов для него остается укрепление системы ГАТТ. По его мнению, для АТР в большей степени подходит модель ОЭСР, в рамках которой могли бы проходить регулярные консультации и обмен информацией по торгово-экономическим вопросам.

Большой общественный резонанс вызвал тот факт, что среди учредителей новой организации не оказалось Соединенных Штатов, с которыми Австралия находилась в союзнических отношениях. По утверждению некоторых исследователей, решение о том, чтобы оставить их за бортом, по крайней мере на начальной стадии, было принято Хоуком и его советниками вполне осознанно¹⁸. Позднее сам премьер объяснял свои действия стремлением не отпугнуть страны АСЕАН, ряд которых, особенно Малайзия, опасались, что сближение с США неизбежно поставит их в зависимость от Вашингтона. По словам Хоука, их нужно было подготовить к взаимодействию с Вашингтоном. Однако, вероятно, существовали и иные причины того, что вплоть до марта 1989 г. австралийские представители на встречах с японскими коллегами настаивали на неучастии США в будущей организации [Funabashi, 1995: 62–64]. Объяснение, по всей видимости, следует искать в области экономической дипломатии. Американо-австралийские отношения омрачали постоянные торговые споры, особенно касавшиеся сельскохозяйственной продукции. В таком контексте решение создать региональный форум без участия США можно рассматривать как попытку давления на сильного и не слишком сговорчивого партнера [Cotton, Ravenhill, 1997: 7]. Правда, сам Хоук утверждал, что у него и в мыслях такого не было¹⁹.

Австралийский премьер придавал большое значение личным отношениям на уровне руководителей государств²⁰, поэтому, вернувшись домой, написал каждому из них, изложив свои идеи и

¹⁷ Hawke R. Regional cooperation: Challenges for Korea and Australia. Speech by the Prime Minister, Luncheon of Korean Business Associations, Korea, 31 January 1989, reprinted as Challenges for Korea and Australia // The Monthly Record. 1989. Vol. 60. No. 1. P. 6.

¹⁸ Funabashi Y. The fight over APEC // The Weekend Australian. 06–07.01.1996. P. 17.

¹⁹ Hawke R. The Hawke memoirs... P. 430.

²⁰ Mills S. Op. cit. P. 157.

рассчитывая получить ответы. Задача по реализации плана легла на плечи опытного дипломата Ричарда Вулкотта, занявшего в сентябре 1988 г. пост министра иностранных дел и торговли²¹. Ему было поручено выступить в качестве специального представителя премьер-министра и разъяснить зарубежным партнерам позицию Австралии по вопросам развития регионального сотрудничества и создания новой организации. Миссия оказалась непростой, так как ни одна крупная страна АТР, за исключением Республики Корея, не была заранее проинформирована о содержании заявления Хоука. В результате Вулкотт оказался завален запросами со стороны средств массовой информации, австралийских посольств в странах региона и иностранных дипломатических миссий в Канберре по поводу «многочисленных вопросов, требующих ответов, и деталей, которые необходимо уточнить, если мы хотели запустить АТЭС»²². МИДТ начало собирать и анализировать отклики на предложение Хоука от зарубежных государственных и общественных структур. Огромное значение имело вовлечение в будущую организацию стран — членов АСЕАН, которая, по словам австралийского премьера, «была ключом и в каком-то смысле первоначальной моделью АТЭС» [Hawke, 1992: 341]. Вулкотт тоже понимал, что позиция Ассоциации в отношении новой региональной структуры неизбежно отразится на подходах к ней японской стороны, без участия которой весь план будет обречен на провал²³. Позднее Эванс, приписывая Австралии «лидерство в создании коалиционного потенциала» для образования региональной организации, всё же признал, что «Япония, не принимая на себя руководящей роли, решительно поддерживала процесс создания АТЭС»²⁴.

В Токио заявление австралийского премьера вызвало удивление, так как оно появилось как раз в тот момент, когда полным ходом шли двусторонние консультации по поводу перспектив углубления сотрудничества в АТР, намеченные в рамках договоренностей между Хоуком и Такэситой летом 1988 г. Более того, всего за несколько дней до речи Хоука австралийская сторона

²¹ Woolcott R. The hot seat: Reflections on diplomacy from Stalin's death to the Bali bombing. Pymble: Harper Collins Publishers, 2003. P. 233.

²² Woolcott R. The origins of APEC and its wider significance. Speech presented at the seminar on 'Prosperity and Security in the Asia Pacific Region', New Zealand Parliament, 5 September. 1997.

²³ Woolcott R. The hot seat... P. 235.

²⁴ Evans G., Grant B. Australia's foreign relations: In the world of the 1990s. 2nd ed. Melbourne: Melbourne University Press, 1995. P. 128, 230.

заверила японцев в том, что не будет ничего предпринимать в плане развития регионального сотрудничества в АТР без консультаций с Японией. Смущало и то, что предложенный проект не предполагал участия США и Канады. Их исключение, по мнению японских политиков, могло поставить под угрозу всю транстихоокеанскую торговлю [Gallant, Stubbs, 1997: 207]. Вследствие сильной зависимости экономики Японии от американского рынка Токио опасался дальнейшего усиления торговых трений и повышения тарифов на импорт своих товаров в соответствии с разделом 301 Закона о торговле 1974 г., который предусматривал возможность применения санкций к «нечестным торговым партнерам». Японцы постоянно информировали американских коллег о ходе консультаций. Позднее Такэсита прямо заявил, что США и Канада должны быть включены в АТЭС, тогда как участие КНР и Тайваня является преждевременным [Terada, 1999: 22–23].

Вместе с тем в Японии хорошо понимали, что «Австралия в одиночку не сможет убедить некоторых осторожных политиков Юго-Восточной Азии, и поэтому МВТП следует внести свой вклад» [Funabashi, 1995: 66]. Сразу после заявления Хоука составители доклада МВТП посоветовали Мураоке лично посетить государства АСЕАН, чтобы убедить их руководство принять участие в министерском совещании. Однако Мураока предпочел не спешить: «Я полагал, что страны АСЕАН не согласятся на план легко, и потому предложил предварительно изучить их реакцию на инициативу Хоука. Я считал, что лучше всего посетить регион тогда, когда предложение Хоука закрепится в умах политиков и они решатся поддержать его» [Terada, 2001: 209–210]. В феврале эмиссары МВТП ездили по всей Юго-Восточной Азии, контактируя с высокопоставленными чиновниками экономических ведомств каждой страны и выясняя их отношение к идее создания региональной организации.

Получив отчет о результатах их зондажа, в регион выехал Мураока. За две недели, с 7 по 21 марта, он посетил Сингапур, Малайзию, Таиланд, Индонезию и Гонконг, где провел встречи на самом высоком уровне. В Сингапуре министр торговли и промышленности Ли Сянь Лун поддержал предложение МВТП и был особенно доволен идеей приглашения США в качестве члена и основателя будущего регионального форума. Но далеко не везде всё шло так гладко. В Малайзии премьер-министр Махатхир Мохамад указал Мураоке, что его приоритет — экономическая интеграция и сокращение торговых барьеров в рамках

АСЕАН. Тайские министры постарались уклониться от четкого определения своего отношения к плану МВТП, заявив, что премьер-министр Чатичай Чунхаван «имеет последнее слово». В Индонезии Мураока заручился поддержкой большинства членов правительства, но многие из них хотели обойтись без американцев. В ответ на вопрос о том, почему важно их участие, он сказал, что, «возможно, было бы гораздо проще сдерживать США и бороться против их односторонних действий в сфере торговли, если бы мы смогли привлечь Соединенные Штаты к участию в форуме» [Funabashi, 1995: 58]. В итоге Индонезия и другие страны АСЕАН согласились с таким обоснованием. Все они приняли идею проведения регионального форума министерского уровня [Terada, 2001: 211]. 24 марта Мураока отправился в Южную Корею, где тоже добился одобрения. Наконец, в апреле 1989 г. он прибыл в Вашингтон, где провел консультации в Управлении торгового представителя, Государственном департаменте и Министерстве торговли США. Всюду он подчеркивал, что у инициаторов объединения не было намерения сформировать антиамериканский торговый блок и азиатские страны не против участия Соединенных Штатов.

Активность японской стороны впечатляла, особенно с учетом того факта, что кабинет Такэситы переживал тогда не лучшие времена. Разоблачение системы подкупа чиновников высшего звена фирмой «Рикруто» вызвало крупный скандал, который запятнал репутацию почти всех лидеров Либерально-демократической партии Японии и в конечном счете привел к отставке премьера [Япония 1990, 1992: 27–28]. Тем не менее Такэсита одобрил предложение Хоука. Заместитель министра иностранных дел по экономическим вопросам Митихико Кунихиро убедил его в необходимости выяснить мнение представителей стран — членов АСЕАН. В конце апреля 1989 г., уже уйдя в отставку, Такэсита оправился в турне по странам Юго-Восточной Азии (Таиланд, Малайзия, Сингапур, Индонезия, Филиппины) [Sudo, 2014: 108–109]. 5 мая в Джакарте он выступил с речью под символическим названием «Япония и АСЕАН: думать вместе и продвигаться вместе». «Вскоре после того, как я стал премьер-министром Японии, я предложил Инициативу международного сотрудничества, основанную на трех основных столпах. Первым из них является укрепление сотрудничества в деле достижения мира. Вторым — расширение Японией официальной помощи развитию. И третьим — укрепление международного культурного

обмена»²⁵. По словам Такэситы, экономическое сотрудничество в АТР должно базироваться на уважении позиции АСЕАН, обеспечивать укрепление системы открытой свободной торговли и охватывать широкий круг вопросов, включая экологию, транспорт, телекоммуникации и т.д. Экс-премьер не упомянул ни о плане МВТП, ни о предложении Хоука, но дал понять, что при создании какой-либо региональной структуры Япония будет ориентироваться на реакцию членов Ассоциации. По утверждению наблюдателей, Такэсита, вероятно, намеренно ушел от четкого определения японской позиции, имея в виду «внутренние бюрократические распри» и настороженность стран АСЕАН [Funabashi, 1995: 64].

Австралийская дипломатия шла буквально по стопам японцев. Перед особой делегацией в составе Вулкотта, Элека и советника премьер-министра по иностранным делам Джона Боуэна была поставлена задача «получить поддержку концепции Хоука на самом высоком уровне»²⁶. Дополнительно премьер попросил «проверить, существует ли согласие с тем, что следует привлечь Соединенные Штаты, Канаду и три Китая» [Funabashi, 1995: 55]. С марта по май 1989 г. миссия Вулкотта посетила 12 стран, включая всех членов АСЕАН, проведя встречи с «семью главами правительств, примерно с тридцатью министрами иностранных дел, торговли и промышленности и с более чем сотней разных должностных лиц»²⁷. В ходе консультаций австралийским дипломатам пришлось объяснять несколько моментов: во-первых, убеждать всех в том, что Австралия не намерена создавать торговый блок в АТР, подобный объединениям в Европе и Северной Америке; во-вторых, разъяснять, что представляет собой «азиатская ОЭСР», поскольку такой формат вызывал в Восточной Азии «большой скептицизм» [Wanandi, 1989: 6].

Первоначально всё складывалось удачно. Получив одобрение со стороны Новой Зеландии и Южной Кореи, миссия направилась в Индонезию. Вулкотт считал ее одним из наиболее

²⁵ Address by Prime Minister Noboru Takeshita: Japan and ASEAN: Thinking together and advancing together. Jakarta, 5 May 1989 // ASEAN Economic Bulletin. 1989. Vol. 6. No. 1. P. 125–133.

²⁶ Evans G. Australia's Regional Economic Cooperation Initiative: An idea whose time has come. Address by Senator Gareth Evans, Minister for Foreign Affairs and Trade, at the opening of the Twelfth Australia-ASEAN Forum, Perth, 15 May 1989 // Personal website of Gareth Evans. Available at: http://www.gevans.org/speeches/old/1989/150589_fm_regionaleconomiccoop.pdf (accessed: 12.12.2019).

²⁷ Woolcott R. The hot seat... P. 231.

важных потенциальных участников будущего объединения, поскольку «она была крупнейшей страной, и АСЕАН не реагирует на какие-либо конкретные предложения или действия без выяснения мнения Индонезии» [Funabashi, 1995: 56]. Однако индонезийский министр иностранных дел Али Алатас уклонился от выражения поддержки плану Хоука, пообещав «тщательно изучить предложение», а глава торгового ведомства Арифин Сирегар заявил, что ядром регионального объединения должна стать АСЕАН [Funabashi, 1995: 56]. Полное понимание миссия нашла в Сингапуре, власти которого, по утверждению Вулкотта, «высказывали очень похожие на наши взгляды о необходимости для стран региона действовать сообща, чтобы коллективно отстаивать открытую многостороннюю торговую систему»²⁸. Однако в Малайзии Мохамад и министр торговли и промышленности Рафида Азиз воспротивились участию в будущей организации США и Канады. Скептическое отношение к проекту поначалу продемонстрировали и филиппинские власти, предпочитавшие «чисто азиатский блок», но затем президент Корасон Акино и министр экономического развития Хесус Этанислао приняли его при условии, что его реализация не будет форсироваться [Terada, 1999: 24–26, 29–32].

Вплоть до апреля 1989 г. японская и австралийская стороны работали в одном направлении, но не координировали свои усилия. На встречах с высшими должностными лицами других стран японцы объясняли план МВТП, а австралийцы — предложение Хоука. Контакты между ними осложнялись межведомственным соперничеством МВТП и МИД Японии. Еще «с довоенного времени они были втянуты в споры по поводу юрисдикции и контроля над содержанием и механизмами внешней торговой политики» [Fukui, 1981: 296–297]. В случае с новым региональным форумом дипломаты в принципе не возражали против самой идеи, но опасались негативной реакции на нее других стран, прежде всего членов АСЕАН [Funabashi, 1995: 61]. Еще одной причиной осторожности Токио и Канберры оставалась неясная позиция США [Krauss, 2000: 480]. Межведомственные трения серьезно осложняли процесс переговоров. Доходило до того, что дипломаты дезавуировали действия коллег из МВТП, сбивая с толку собеседников [Funabashi, 1995: 60–61]. Вулкотт считал

²⁸ Woolcott R. Australian Prime Minister's Regional Economic Cooperation Initiative. Speech presented at Singapore, 19 April 1989.

соперничество между МВТП и МИД Японии главным препятствием для созыва первого министерского совещания АТЭС.

В апреле Мураока и Вулкотт встретились в Токио и смогли договориться по ключевым вопросам. Японская сторона не возражала против того, чтобы Канберра взяла на себя ответственность за организацию министерской конференции. Австралия в свою очередь соглашалась включить в ее повестку конкретные предложения МВТП. Стороны быстро договорились о сроках проведения совещания, но в отношении повестки дня возникли некоторые разногласия: МВТП считало разумным проведение специального исследования для ее формирования, тогда как австралийские представители полагали, что в этом нет необходимости, поскольку основные проблемы уже много раз обсуждались, а министрам лучше начать с чистого листа. Кроме того, австралийцы выдвигали на первый план вопросы, связанные с либерализацией торговли. Эксперты МВТП полагали, что такой подход отпугнет страны АСЕАН, и предлагали сделать акцент на экономическом и техническом сотрудничестве [Funabashi, 1995: 66]. Они сомневались в целесообразности использования термина «азиатская ОЭСР», так как одной из функций настоящей ОЭСР была координация экономической политики, что, по мнению японской стороны, не входило в задачи будущего тихоокеанского форума и вызвало неприятие у членов АСЕАН [Terada, 2001: 213]. Обсуждали и вопрос о приглашении на конференцию наряду с главами экономических ведомств министров иностранных дел. Несмотря на сохранявшиеся расхождения, Вулкотт по возвращении в Канберру сообщил Хоуку, что воодушевлен результатами своих консультаций.

В мае 1989 г. миссия Вулкотта вновь отправилась в путь с задачей выяснить отношение к будущей региональной организации Соединенных Штатов, Канады и «трех Китаев»: Китайской Народной Республики, Гонконга и Тайваня. Хоук был горячим сторонником привлечения КНР, без которой он не мыслил полноценного экономического сотрудничества в АТР. С ним были солидарны страны АСЕАН, многие из которых во время консультаций выражали надежду на участие в министерской встрече китайских представителей. Лишь японская сторона указывала на преждевременность такого шага. На встрече Вулкотта с премьером Государственного совета КНР Ли Пэнгом последний отметил, что «министров имеют только суверенные государства, поэтому Гонконг и Тайвань следует исключить по определению» [Funabashi, 1995: 57]. Это замечание вынудило австралийцев вне-

сти изменения в терминологию, поменяв «совещание министров стран» на «совещания на уровне министров экономик». Однако после жесткого подавления студенческих волнений на площади Тяньаньмэнь в Пекине 3–4 июня, вызвавшего резкую реакцию общественного мнения на Западе, вопрос об участии КНР был отложен.

Подключение США и завершение переговоров о создании АТЭС

Ключевое значение для реализации проекта АТЭС имела позиция Соединенных Штатов. В Вашингтоне заметили, хотя и не придали этому большого значения, что Хоук в выступлении в Сеуле не упомянул США в качестве одного из членов будущей организации [Baker, 1998: 168]. В период с января по март 1989 г. американское правительство пребывало в переходном состоянии в связи с приходом к власти Джорджа Буша. При Рейгане он занимал пост вице-президента, однако стратегия новой администрации находилась в процессе формирования. Буш и его окружение признавали растущее значение АТР в мировой экономике и новую роль Японии в качестве глобальной державы²⁹, но, следуя инерции «холодной войны» и испытывая определенное недоверие к происходившим тогда переменам в СССР, при формировании своей тихоокеанской политики исходили из приоритета военно-стратегических целей. Однако два фактора стимулировали повышение интереса новой администрации к институциональному оформлению экономического сотрудничества в АТР.

Первым была растущая зависимость американской экономики от восточноазиатских стран, переживавших бурный экономический рост. Как утверждал главный экономист Всемирного банка по Тихоокеанскому бассейну Майкл Уолтон, «американская и азиатская экономики взаимодополняемы» и углубление интеграции между ними будет выгодно США³⁰. Создание институциональной структуры в АТР, посредством которой легче осуществить либерализацию торговли, было частью более широкой стратегии Вашингтона по обеспечению доступа к национальным рынкам и ресурсам азиатских государств. Как заявил один высокопоставленный американский чиновник, «наша цель состоит в том, чтобы собрать все эти страны в лагерь

²⁹ National Party Conventions. 1831–1992. Washington, D.C.: CQ Press, 1995. P. 164–166.

³⁰ Цит. по: Tanzer A. The Pacific century // Forbes. 15.07.1996. P. 110.

сторонников открытого рынка, а не наблюдать за тем, как они примут японский подход регулируемой торговли» [Grieco, 1998: 246]. Вторым фактором стало усиливавшееся давление на систему ГАТТ, что отразилось в торможении Уругвайского раунда [Park, Lee, 2009: 108]. Многие в США были настолько глубоко разочарованы итогами Монреальской конференции, что начали искать альтернативные ГАТТ пути либерализации мировой торговли. На состоявшихся в марте 1989 г. слушаниях в Сенате председатель Подкомитета по международной торговле демократ из Монтаны Макс Бокас отметил: «Переговоры со странами Тихоокеанского бассейна служат предупреждением нашим торговым партнерам не тормозить переговоры в рамках ГАТТ. Они также обеспечивают нам страховку в случае провала раунда ГАТТ»³¹.

В администрации Буша нашлись люди, которые мыслили в том же направлении, что и Хоук. Наиболее влиятельной фигурой среди них был новый государственный секретарь Джеймс Бейкер, занимавший при Рейгане пост министра финансов. Именно Бейкер стал главным архитектором американской политики по урегулированию долгового кризиса стран Латинской Америки, рассматривая соглашения о свободной торговле с ними в качестве дополнительного стимула для них к принятию более рациональных макроэкономических решений. Во многом благодаря госсекретарю в 1990 г. Буш выступил с «инициативой для Америк», предполагавшей расширение будущего Северо-американского соглашения о свободной торговле (НАФТА) на все Западное полушарие [Barfield, 2007]. Бейкер был озабочен пробуксовкой Уругвайского раунда и в качестве альтернативы ему обратил внимание на возможность заключения торговых соглашений с малым числом участников³². Находясь в кресле министра финансов, он заявил, что в случае провала раунда США, несмотря на предпочтение, которое они всегда отдавали ГАТТ, готовы рассмотреть возможность подписания договора с небольшой группой государств, настроенных на либерализацию рынка, либо серии двусторонних соглашений [Aggarwal, Kun-Chin, 2001].

³¹ Bilateral Trade Agreements. Hearing before the Subcommittee on international trade of the Committee on Finance, U.S. Senate, 101st Congress, 1-st session, March 13, 1989. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1989. P. 2.

³² Baker J.A. A new trade policy strategy for the United States. Address before the Canadian Importers Association, June 22, 1988 // World Economy. 1988. Vol. 11. No. 2. P. 215.

Еще до перехода в Госдепартамент Бейкер и его помощники немало думали о перспективах азиатского регионализма и изучали возможности образования общих институтов с государствами АТР. Сотрудники Госдепартамента Роберт Зеллик и Роберт Фовер провели «мозговой штурм», обсуждая планы образования американо-восточноазиатской консультативной группы. С началом избирательной кампании 1988 г. идея так и осталась нереализованной, но Бейкер не забыл о ней³³. В стратегическом плане ослабление биполярного противоборства вынуждало его по-новому взглянуть на структуру отношений США с другими странами и попытаться увязать торговую политику с более широкими внешнеполитическими целями в АТР. Предполагалось, что институциональное оформление связей посредством, например, соглашений о свободной торговле углубит экономическое взаимодействие и, следовательно, укрепит политические узы со странами региона. Кроме того, многие в Вашингтоне понимали обеспокоенность азиатских партнеров тем, что с окончанием «холодной войны» и ростом недовольства американской ответственности, вызванного хроническим дефицитом торгового баланса, США могут «уйти» из Азии. Создание общей структуры с государствами АТР послужило бы сигналом, что Соединенные Штаты «остаются» в регионе. Наконец, немаловажную роль сыграли отношения Вашингтона и Токио. Американские эксперты рассматривали стремление Японии к созданию регионального форума как способ усиления своего влияния в регионе. Бейкер и его помощники были уверены, что в его рамках будет легче оказывать давление на японских партнеров и работать с другими странами АТР для продвижения как экономических, так и политических интересов США [Krauss, 2000: 482].

Конечно, далеко не все были убеждены в правильности такого подхода, но даже его критики в массе своей признавали необходимость развития новых форм сотрудничества в АТР, что в немалой степени облегчало работу австралийских дипломатов по продвижению идеи образования регионального форума. Первым из высокопоставленных австралийских чиновников Вашингтон с этой целью в марте 1989 г. посетил Эванс. На встрече с Бейкером ему сразу же пришлось выслушать мягкий укор: по словам госсекретаря, «Соединенные Штаты были разочарованы тем, что

³³ Baker J. The politics of diplomacy: Revolution, war and peace, 1989–1992. New York: G.P. Putnam, 1995. P. 609.

Австралия не проконсультировалась с США, прежде чем пойти так далеко» [Funabashi, 1995: 62]. Бейкер также упомянул некие дискуссии о региональном сотрудничестве, которые якобы велись в 1988 г. между США, Японией и другими азиатскими странами без Австралии и Канады. По его словам, в ходе этих обсуждений американской стороне удалось убедить собеседников в необходимости подключения последних. Эванс оправдывался, утверждая, что его правительство сначала хотело выяснить отношение к участию США со стороны «ядра» азиатских государств, прежде всего членов АСЕАН. Поскольку у них не возникло возражений, Канберра будет рада видеть Соединенные Штаты среди учредителей будущей организации [Funabashi, 1995: 62]. Бейкер принял его объяснение и признал полезность инициативы, подчеркнув, однако, что поддержит ее лишь в том случае, если она будет реализовываться на пантихоокеанской основе, т.е. с участием североамериканских государств.

К концу июня, когда в Вашингтон прибыла внушительная австралийская делегация во главе с премьер-министром Р. Хоуком, Госдепартамент уже серьезно прорабатывал вопрос об участии США в будущей организации. На встрече с госсекретарем Вулкотт отметил, что Австралия нацелена на создание торгово-экономической структуры, поскольку страны АСЕАН вряд ли одобряют проект нового объединения, если оно будет носить политический характер³⁴. Бейкер дал понять, что американские интересы в АТР затрагивают более широкую повестку дня, включающую военно-политическую тематику, и, кроме того, расширение экономического сотрудничества в регионе может стать весомым фактором на переговорах с европейскими государствами в рамках Уругвайского раунда. При этом госсекретарь согласился с тем, что планируемое министерское совещание может ограничиться торговыми вопросами [Higgot et al., 1991: 22].

Официальное заявление об участии США в проекте было сделано Бейкером во время выступления в Азиатском обществе в Нью-Йорке 26 июня 1989 г. «Для формирования этого нового партнерства, — говорил госсекретарь, — нам необходимо продолжение участия США в региональной политике, торговле и безопасности. Нам нужно более плодотворное разделение глобальной ответственности с Японией. Мы также нуждаемся в новом механизме для расширения экономического сотрудни-

³⁴ Sydney Morning Herald. 26.06.1989. P. 2.

чества в Тихоокеанском бассейне»³⁵. Он озвучил три ключевых принципа, на которых должна базироваться такая структура: «Во-первых, любой механизм должен охватывать широкий круг вопросов — от торговых и экономических дел до таких сфер, как культурный обмен и защита природных ресурсов Тихоокеанского региона. <...> Во-вторых, Тихоокеанский институт должен быть всеобъемлющей структурой, которая расширяет торговлю и инвестиции. Он должен помогать, а не препятствовать уже действующим механизмам, таким как Уругвайский раунд ГАТТ, ОЭСР или региональная группа наподобие АСЕАН. <...> В-третьих, пантихоокеанская структура должна учитывать разнообразие социально-экономических систем и различия в уровнях развития в регионе»³⁶. Позднее помощник госсекретаря по делам Восточной Азии и Тихого океана Ричард Соломон, выступая 21 сентября 1989 г. в сенатском Комитете по международным делам, указал конкретные сферы сотрудничества, такие как транспорт, телекоммуникации, энергетика, защита окружающей среды и т.д.³⁷

Вслед за Соединенными Штатами свое участие в планируемой конференции подтвердили государства — члены АСЕАН. На встрече в Брунее 6–8 июля 1989 г. они сформулировали основные принципы, на которых должен строиться форум: независимость, равноправие, взаимоуважение, соответствие целям АСЕАН и ГАТТ, признание неравномерности развития стран АТР и недопустимость превращения АТЭС в закрытый торговый блок. В поддержку новой структуры выступили даже те, кто прежде сомневался в ее целесообразности. Так, министр иностранных дел Индонезии Алатас, ранее полагавший, что лучше использовать существующие механизмы, чем создавать новые, признал: настало время изучить возможность разработки более гибких условий экономического сотрудничества. Решение конференции ознаменовало «значительное изменение прежней позиции АСЕАН, которая служила одним из главных препятствий для реализации предыдущих инициатив», и этот сдвиг был обусловлен «постепенным процессом адаптации» идеи регионального экономического сотрудничества в каждой отдельной стране —

³⁵ Baker J. A new partnership: Framework for the future. An address to the Asia Society, New York, June 26, 1989. // Department of State Bulletin. 1989. Vol. 89. No. 2149. P. 64.

³⁶ Ibid. P. 65.

³⁷ Solomon R.H. The promise of Pacific economic cooperation // Department of State Bulletin. 1989. Vol. 89. No. 2153. P. 35–36.

члене Ассоциации [Wanandi, 1989: 12]. По утверждению японского исследователя Такаси Тэрады, оно стало поворотным пунктом в истории регионализма в АТР [Terada, 2001: 212].

Для того чтобы окончательно устранить все сомнения относительно намерений австралийской стороны, Вулкотт подготовил и разослал правительствам заинтересованных стран доклад под названием «Региональная экономическая инициатива Австралии: состояние на июнь 1989 г.». В нем он суммировал реакцию на австралийский проект государств, с представителями которых он встречался, и изложил свое видение совещания в Канберре. Вулкотт подчеркнул, что был воодушевлен той поддержкой, которую он получил в посещенных им странах. По его мнению, это свидетельствовало, что «основные принципы, заложенные в предложении мистера Хоука, были одобрены на уровне глав правительств или министров и старших должностных лиц»³⁸. Он счел необходимым еще раз развеять все опасения, подчеркнув, что, во-первых, новый формат будет дополнять существующие институты, особенно АСЕАН и СТЭС, и, во-вторых, он не превратится в торговый блок.

Говоря о потенциальных участниках конференции, Вулкотт отметил: несмотря на заинтересованность в привлечении КНР, Тайваня и Гонконга, с их приглашением придется повременить из-за позиции Пекина, который считает, что в межправительственном совещании должны участвовать только суверенные государства. Тем не менее «участие Китая в первой встрече будет <...> зависеть от развития событий в КНР в ближайшие месяцы»³⁹. Повестку дня, с точки зрения автора, следовало ограничить экономическими и торговыми вопросами, придав наивысший приоритет поддержке Уругвайского раунда. В плане создания организации Вулкотт разделял общую обеспокоенность возможностью ее чрезмерной бюрократизации, но полагал, что для развития регионального экономического сотрудничества одного совещания на уровне министров будет недостаточно. «Австралия, — по его словам, — стремится к созданию небольшого, но эффективного механизма, способного координировать исследования <...> и соответствующим образом разрабатывать на их основе рекомендации для совещания на уровне министров»⁴⁰.

³⁸ Woolcott R. Australia's Regional Economic Initiative: Status as at June 1989. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 1989. P. 1.

³⁹ Ibid. P. 4.

⁴⁰ Ibidem.

Новая организация, по утверждению Вулкотта, ни в коем случае не будет умалять важности АСЕАН и СТЭС.

3 августа 1989 г. кабинет Хоука направил правительствам Брунея, Индонезии, Канады, Республики Корея, Малайзии, Новой Зеландии, Сингапура, США, Таиланда, Филиппин и Японии приглашения на первую министерскую конференцию, впервые официально употребив в них аббревиатуру «АТЭС». В целях согласования повестки дня и процедуры проведения совещания на уровне министров 15–16 сентября в Сиднее состоялась встреча старших должностных лиц министерств торговли и иностранных дел 12 стран. Несмотря на цель собрания, в центре дискуссии оказался «китайский вопрос». Никто, даже администрация Буша, не желал полностью рвать связи с КНР. Однако по политическим мотивам ни один участник встречи прямо не поддержал членство Китая и Тайваня в АТЭС, тогда как мнения относительно Гонконга разделились. США, Япония, Канада и Новая Зеландия полагали, что он может стать членом форума. Против выступили представители АСЕАН, которые не хотели лишних осложнений. В конечном счете, несмотря на общее признание необходимости налаживания сотрудничества с «тремя Китаями», было решено на первую министерскую встречу их не приглашать.

После многомесячного марафона 6 ноября 1989 г. министры экономики и иностранных дел 12 государств АТР смогли наконец собраться на конференцию в австралийской столице. В приветственной речи на ужине, устроенном в их честь в здании Парламента, Хоук подчеркнул, что созыв совещания «является одним из наиболее важных международных решений, которые когда-либо принимала Австралия, важным как по причине звания и положения наших гостей, так и значимым, по сути, жизненно необходимым из-за вопросов, которые будут обсуждаться в течение последующих двух дней»⁴¹. Пленарные заседания подтвердили готовность участников взаимодействовать на постоянной основе. В центре внимания находились четыре вопроса: тенденции развития мировой и региональной экономики, либерализация международной торговли на глобальном уровне и роль АТР в данном процессе, возможности расширения регионального сотрудничества в конкретных областях и даль-

⁴¹ Hawke R. Speech by the Prime Minister, Welcome Dinner for Delegates to the Ministerial Meeting on Asia Pacific Cooperation, Canberra, 5 November 1989 // The Bob Hawke Prime Ministerial Library. Available at: <http://www.library.unisa.edu.au/bhpm/> (accessed: 12.12.2019).

нейшие шаги по налаживанию экономического взаимодействия в масштабах региона. На конференции царилла благожелательная атмосфера. Показательно, что текст Совместного заявления был подготовлен в ходе самой встречи, а не до ее начала, как обычно практикуется в дипломатии.

Разногласия касались в основном статуса нового регионального института — АТЭС. Члены АСЕАН очень беспокоились о том, что он займет центральное место в проектах развития экономического сотрудничества в АТР и отодвинет Ассоциацию на второй план. Кроме того, они всеми силами стремились не допустить доминирования в АТЭС крупных держав, в первую очередь США и Японии. Их опасения развеялись лишь после того, как японские и американские представители заверили, что ни Токио, ни Вашингтон не будут «стремиться доминировать» в организации и все решения в ней будут приниматься только единодушно. Министры иностранных дел АСЕАН подготовили специальный меморандум с изложением своей позиции. Попытка председательствовавшего на встрече Эванса уклониться от интеграции ее в официальные документы вызвала у них большое недовольство. В конечном счете Эвансу пришлось уступить и включить положение об участии специального представителя Секретариата АСЕАН во всех конференциях и рабочих встречах в рамках форума [Akashi, 1997: 5]. Право решающего коллективного голоса во внутренних дебатах АТЭС, несомненно, стало дипломатическим успехом АСЕАН, закреплявшим за ней центральное место в этой и последующих восточноазиатских инициативах.

Участники конференции договорились, что АТЭС не будет противоречить системе ГАТТ. В Совместном заявлении отмечалось: «Дискуссии о мировом и региональном развитии, а также о либерализации глобальной торговли сосредоточились на необходимости продвижения нынешнего [Уругвайского] раунда многосторонних торговых переговоров. Каждая экономика, представленная в Канберре, в значительной степени полагается на сильную и открытую многостороннюю торговую систему, и никто не считает, что Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество должно быть направлено на формирование торгового блока»⁴². Основным принципом АТЭС должен был стать «открытый регионализм», хотя в заявлении данный термин не

⁴² Joint Statement. Asia-Pacific Economic Cooperation. Ministerial Meeting, Canberra, 6–7 November 1989 // Asia-Pacific Economic Cooperation. Selected APEC Documents, 1989–1994. Singapore: APEC Secretariat, 1995. P. 38.

упоминался. По настоянию членов АСЕАН АТЭС становился «консультативным форумом по экономическим вопросам», включая установление режима свободной торговли, расширение хозяйственных связей и укрепление сотрудничества между государствами АТР «на принципах равенства, справедливости и взаимной выгоды». Его решения не являлись обязательными для исполнения⁴³. По неформальной договоренности в будущем каждая вторая министерская встреча должна была проводиться в стране — члене АСЕАН.

* * *

Создание АТЭС стало результатом продолжавшихся на протяжении нескольких десятилетий усилий институционально оформить углублявшееся экономическое взаимодействие государств АТР. В силу крайне болезненного отношения большинства восточноазиатских государств к возможности какого бы то ни было ограничения национального суверенитета ни добивавшиеся создания военно-политических блоков США, ни скомпрометированная своими действиями во время войны Япония не могли, да и не хотели выступать в этой роли. Ключевую роль в образовании АТЭС сыграла Австралия, представителям которой удалось убедить членов АСЕАН войти в состав более крупного регионального объединения. По своему характеру, задачам, концепции и составу участников АТЭС с самого начала разительно отличался от интеграционных группировок в других регионах мира, причем не только тем, что в него в качестве равноправных партнеров вошли высокоразвитые и развивающиеся страны, потенциалы которых различались в десятки раз. Поскольку асимметрия экономических показателей была заложена изначально, АТЭС пришлось выработать особые параметры взаимодействия, учитывавшие интересы всех членов независимо от уровня развития экономики, численности населения и других показателей. В отличие от интеграционных проектов в Европе с их четкой регламентацией, участники АТЭС сознательно отказались от заключения формального соглашения.

Пойдя на уступки странам АСЕАН, инициаторы создания форума рассчитывали на то, что им удастся убедить их следовать общему курсу на либерализацию торгово-экономических отно-

⁴³ ASEAN Secretariat. The Ministerial-Level Meeting on Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Canberra, 7–9 November 1989 // ASEAN Newsletter. 1989. Vol. 36. P. 12.

шений в АТР, стимулируя развитие аналогичного процесса на глобальном уровне. Однако на деле произошло нечто иное. Уже к своему десятилетнему юбилею АТЭС стараниями АСЕАН превратился в площадку для проведения переговоров, консультаций и выработки совместных решений, выполнение которых зависело от желания и возможностей каждого отдельного члена. При обилии ежегодных деклараций, «планов действий», дорожных карт и даже при наличии созданных позднее постоянных органов АТЭС, по сути, остается преимущественно дискуссионным клубом, который его участники рассматривают как удобную и регулярно предоставляемую площадку для двусторонних контактов. Однако форум, не став в полном смысле слова интеграционной структурой, всё же сыграл свою положительную роль. Благодаря ему на новый уровень поднялось экономическое взаимодействие стран «тихоокеанского кольца». Хозяйственный рост их экономик и происходившие в них структурные изменения способствовали усилению их взаимозависимости. Сохраняя консультативный статус, АТЭС превратился в достаточно эффективный механизм, в рамках которого вырабатываются и реализуются региональные правила ведения торгово-экономической, научно-технической и инвестиционной деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федулова Н.Г. Эволюция политики США в Азиатско-Тихоокеанском регионе. 70–80-е годы. М.: Наука, 1987.
2. Япония 1990. Ежегодник. М.: Наука, 1992.
3. Aggarwal V.K., Kun-Chin L. APEC as an institution // *Assessing APEC's progress: Trade, ecotech, and institutions* / Ed. by R.E. Feinberg, Ye Zhao. Singapore: ISEAS, 2001. P. 177–190.
4. Akashi Y. An ASEAN perspective on APEC. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper no. 240. 1997. Available at: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/240_0.pdf (accessed: 12.12.2019).
5. Baker R.J. The United States and APEC regime building // *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC* / Ed. by V.K. Aggarwal, C. Morrison. New York: St. Martin's Press, 1998.
6. Barfield C. US trade policy: The emergence of regional and bilateral alternatives to multilateralism // *Interconomics — Review of European Economic Policy*. 2007. Vol. 42. No. 5. P. 239–249. DOI: 10.1007/s10272-007-0225-8.
7. Borthwick M. United States policies toward Pacific cooperation // *Tides in the Pacific: Pacific basin cooperation and the big four (Japan, PRC, USA, USSR)* / Ed. by R. Kim, H. Conroy. Westport: Greenwood Press, 1987.
8. Capling A. Twenty years of Australia's engagement with Asia // *The Pacific Review*. 2008. Vol. 21. No. 5. P. 601–622. DOI: 10.1080/09512740802457344.

9. Cotton J., Ravenhill J. Australia's 'engagement with Asia' // Seeking Asian engagement: Australia in world affairs, 1991–1995 / Ed. by J. Cotton, J. Ravenhill. Melbourne: Oxford University Press, 1997. P. 1–16.
10. Dent C.M. Full circle? Ideas and ordeals of creating a free trade area of the Asia-Pacific // *The Pacific Review*. 2007. Vol. 20. No. 4. P. 447–474. DOI: 10.1080/09512740701671961.
11. Dirlik A. Introducing the Pacific // What is in a rim? Critical perspectives on the Pacific Region idea / Ed. by A. Dirlik. Boulder: Westview, 1993.
12. Fukui H. Bureaucratic power in Japan // Japan and Australia: Two societies and their interaction / Ed. by P. Drysdale, H. Kitaoji. Canberra: ANU Press, 1981. P. 296–297.
13. Funabashi Y. Asia Pacific fusion: Japan's role in APEC. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995.
14. Gallant N., Stubbs R. APEC's dilemmas: Institution-building around the Pacific Rim // *Pacific Affairs*. 1997. Vol. 70. No. 2. P. 203–218.
15. Grieco J.M. Political-military dynamics and the nesting of regimes: An analysis of APEC, the WTO, and prospects for cooperation in the Asia-Pacific // Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC / Ed. by V.K. Aggarwal, C. Morrison. New York: St. Martin's Press, 1998.
16. Harris S. The merger of the Foreign Affairs and Trade departments revisited // *Australian Journal of International Affairs*. 2002. Vol. 56. No. 2. P. 223–235. DOI: 10.1080/10357710220147433.
17. Hawke R. APEC or regional agreements. The real implications // *The Australian Quarterly*. 1992. Vol. 64. No. 4. P. 339–349. DOI: 10.2307/20635694.
18. Higgott R. The dilemmas of interdependence: Australia and the international division of labor in the Asia Pacific region // A changing international division of labor / Ed. by J. Caporaso. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1987.
19. Higgott R., Cooper A., Bonnor J. Cooperation building in the Asia-Pacific region: APEC and the new institutionalism. *Pacific Economic Papers*, no. 199. Canberra: Australia-Japan Research Centre, Australian National University, 1991.
20. Korhonen P. Japan and the Pacific free trade area. London: Routledge, 1994.
21. Krauss E.S. Japan, the US, and the emergence of multilateralism in Asia // *The Pacific Review*. 2000. Vol. 13. No. 3. P. 473–494. DOI: 10.1080/09512740050147960.
22. McGuinness P. An Asia Pacific Economic Cooperation Organisation // *Australia and Tomorrow's Pacific*. 1990. No. 4. P. 4.
23. Pacific economic co-operation: Suggestions for action / Ed. by J. Crawford, G. Seow. Selangor: Heinemann Educational, 1981. P. 1–32.
24. Park S.-H., Lee J.Y. APEC at a crossroads: Challenges and opportunities // *Asian Perspective*. 2009. Vol. 33. No. 2. P. 97–124. DOI: 10.1353/apr.2009.0019.
25. Ravenhill J. APEC and the construction of Pacific Rim regionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
26. Rix A. The Australia-Japan political alignment: 1952 to the present. London: Routledge, 1999.
27. Soesastro H. ASEAN and the political economy of Pacific cooperation // *Asian Survey*. 1983. Vol. 23. No. 12. P. 1259–1260. DOI: 10.2307/2644473.
28. Soesastro H. Pacific economic cooperation: The history of an idea // Asia Pacific regionalism: Readings in international economic relations / Ed. by R. Garnaut, P. Drysdale. Pymble, Australia: Harper Educational, 1994. P. 77–88.

29. Sudo S. Japan's ASEAN policy: In search of proactive multilateralism. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
30. Terada T. Directional leadership in institution-building: Japan's approaches to ASEAN in the establishment of PECC and APEC // *The Pacific Review*. 2001. Vol. 14. No. 2. P. 195–220. DOI: 10.1080/09512740110037352.
31. Terada T. The genesis of APEC: Australian-Japan political initiatives. *Pacific Economic Papers*. 1999. No. 298.
32. Wanandi J. The role of PECC in the 1990s and Pacific institutions. Jakarta: Center for Strategic and International Studies, Occasional Papers, M6/89, 1989.
33. Yamamoto Y., Kikuchi T. Japan's approach to APEC and regime creation in the Asia-Pacific // *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC* / Ed. by V.K. Aggarwal, C.E. Morrison. New York: St Martin's Press, 1998. P. 193–197.
34. Yasumasa K. Asia's institutional creation and evolution // *Asian Perspective*. 2009. Vol. 33. No. 3. P. 151–182.

A.A. Sidorov

THE GENESIS OF APEC: ECONOMIC DIPLOMACY OF AUSTRALIA, JAPAN, AND THE UNITED STATES (ON THE 30TH ANNIVERSARY OF THE FORUM)

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

In 2019 the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC) celebrates its 30th anniversary. APEC emerged at a turning point in international relations history as the break-up of the socialist camp ruled out the alternative to capitalism model of social and political development and created new opportunities for internationalization of production. However, those new opportunities were yet to be realized. The 30th anniversary of APEC provides a good opportunity to revisit the history of the forum and to highlight complex negotiations between the countries of the Asia-Pacific region at the end of the Cold War. The paper examines both the structural factors that shaped global and regional contexts of the negotiation process and the role of those politicians and diplomats who had decisively contributed to the success of the negotiations. Special focus is made on the role of the United States, Australia, and Japan. The author examines their views on a wide range of issues related to the development of economic and political cooperation in the Asia-Pacific region, including its aims and scope, institutional arrangements, potential participants, and prospects for cooperation with regional organizations (the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) — in particular) and mechanisms of global trade management (primarily — the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)). As for the ASEAN member states, the author emphasizes that they were

particularly concerned that a new forum would place itself centrally in the regional economic cooperation and would overshadow the Association. In addition, they sought to ensure that APEC won't be dominated by larger, stronger states, notably by the United States and Japan. Under these conditions, Australia decided to take the initiative. It managed to dispel major fears of the ASEAN member states and convinced them to join the new regional alliance, and ultimately it was Australia who played the central role in founding of APEC. At the same time the author notes that the forum has gone far beyond the initial expectations of its creators: it is not merely an effective tool for further trade liberalization in the Asia-Pacific region, but a unique platform for consultation, negotiation, and decision-making process suited for needs and capacities of each individual member state. As a result, economic cooperation among countries of the Pacific has reached a fundamentally new level.

Keywords: the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, APEC, the Asia-Pacific region, globalization, regionalization, the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, open regionalism.

About the author: *Andrey A. Sidorov* — PhD (History), Associate Professor, Dean of the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Head of the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: aas@fmp.msu.ru).

REFERENCES

1. Fedulova N.G. 1987. *Evolutsiya politiki SShA v Aziatsko-Tikhookeanskom regione. 70–80-e gody* [Evolution of the U.S. policy in the Asia-Pacific region. 1970s–1980s]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
2. *Yaponiya 1990. Ezhegodnik* [Japan 1990. Yearbook]. 1992. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
3. Aggarwal V.K., Kun-Chin L. 2001. APEC as an institution. In Feinberg R.E., Ye Zhao (eds.). *Assessing APEC's progress: Trade, ecotech, and institutions*. Singapore, ISEAS, pp. 177–190.
4. Akashi Y. 1997. *An ASEAN perspective on APEC*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper no. 240. Available at: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/240_0.pdf (accessed: 12.12.2019).
5. Baker R.J. 1998. The United States and APEC regime building. In Aggarwal V.K., Morrison C. (eds.). *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC*. New York, St. Martin's Press.
6. Barfield C. 2007. US trade policy: The emergence of regional and bilateral alternatives to multilateralism. *Intereconomics — Review of European Economic Policy*, vol. 42, no. 5, pp. 239–249. DOI: 10.1007/s10272-007-0225-8.
7. Borthwick M. 1987. United States policies toward Pacific cooperation. In Kim R., Conroy H. (eds.). *Tides in the Pacific: Pacific basin cooperation and the big four (Japan, PRC, USA, USSR)*. Westport, Greenwood Press.

8. Capling A. 2008. Twenty years of Australia's engagement with Asia. *The Pacific Review*, vol. 21, no. 5, pp. 601–622. DOI: 10.1080/09512740802457344.
9. Cotton J., Ravenhill J. 1997. Australia's 'engagement with Asia'. In Cotton J., Ravenhill J. (eds.). *Seeking Asian engagement: Australia in world affairs, 1991–1995*. Melbourne: Oxford University Press, pp. 1–16.
10. Dent C.M. 2007. Full circle? Ideas and ordeals of creating a free trade area of the Asia-Pacific. *The Pacific Review*, vol. 20, no. 4, pp. 447–474. DOI: 10.1080/09512740701671961.
11. Dirlik A. 1993. Introducing the Pacific. In Dirlik A. (ed.). *What is in a rim? Critical perspectives on the Pacific Region idea*. Boulder, Westview.
12. Fukui H. 1981. Bureaucratic power in Japan. In Drysdale P., Kitaoji H. (eds.). *Japan and Australia: Two societies and their interaction*. Canberra, ANU Press, pp. 296–297.
13. Funabashi Y. 1995. *Asia Pacific fusion: Japan's role in APEC*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
14. Gallant N., Stubbs R. 1997. APEC's dilemmas: Institution-building around the Pacific Rim. *Pacific Affairs*, vol. 70, no. 2, pp. 203–218.
15. Grieco J.M. 1998. Political-military dynamics and the nesting of regimes: An analysis of APEC, the WTO, and prospects for cooperation in the Asia-Pacific. In Aggarwal V.K., Morrison C. (eds.). *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC*. New York, St. Martin's Press.
16. Harris S. 2002. The merger of the Foreign Affairs and Trade departments revisited. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 56, no. 2, pp. 223–235. DOI: 10.1080/10357710220147433.
17. Hawke R. 1992. APEC or regional agreements. The real implications. *The Australian Quarterly*, vol. 64, no. 4, pp. 339–349. DOI: 10.2307/20635694.
18. Higgott R. 1987. The dilemmas of interdependence: Australia and the international division of labor in the Asia Pacific region. In Caporaso J. (ed.). *A changing international division of labor*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
19. Higgott R., Cooper A., Bonnor J. 1991. *Cooperation building in the Asia-Pacific region: APEC and the new institutionalism*. Pacific Economic Papers, no. 199. Canberra, Australia-Japan Research Centre, Australian National University.
20. Korhonen P. 1994. *Japan and the Pacific free trade area*. London, Routledge.
21. Krauss E.S. 2000. Japan, the US, and the emergence of multilateralism in Asia. *The Pacific Review*, vol. 13, no. 3, pp. 473–494. DOI: 10.1080/09512740050147960.
22. McGuinness P. 1990. An Asia Pacific Economic Cooperation Organisation. *Australia and Tomorrow's Pacific*, no. 4, p. 4.
23. Crawford J., Seow G. (eds.). 1981. *Pacific economic co-operation: Suggestions for action*. Selangor, Heinemann Educational, pp. 1–32.
24. Park S.-H., Lee J.Y. 2009. APEC at a crossroads: Challenges and opportunities. *Asian Perspective*, vol. 33, no. 2, pp. 97–124. DOI: 10.1353/apr.2009.0019.
25. Ravenhill J. 2001. *APEC and the construction of Pacific Rim regionalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
26. Rix A. 1999. *The Australia-Japan political alignment: 1952 to the present*. London, Routledge.
27. Soesastro H. 1983. ASEAN and the political economy of Pacific cooperation. *Asian Survey*, vol. 23, no. 12, pp. 1259–1260. DOI: 10.2307/2644473.

28. Soesastro H. 1994. Pacific economic cooperation: The history of an idea. In Garnaut R., Drysdale P. (eds.). *Asia Pacific regionalism: Readings in international economic relations*. Pymble, Australia, Harper Educational, pp. 77–88.
29. Sudo S. 2014. *Japan's ASEAN policy: In search of proactive multilateralism*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
30. Terada T. 2001. Directional leadership in institution-building: Japan's approaches to ASEAN in the establishment of PECC and APEC. *The Pacific Review*, vol. 14, no. 2, pp. 195–220. DOI: 10.1080/09512740110037352.
31. Terada T. 1999. *The genesis of APEC: Australian-Japan political initiatives*. Pacific Economic Papers. No. 298.
32. Wanandi J. 1989. *The role of PECC in the 1990s and Pacific institutions*. Jakarta, Center for Strategic and International Studies, Occasional Papers, M6/89.
33. Yamamoto Y., Kikuchi T. 1998. Japan's approach to APEC and regime creation in the Asia-Pacific. In Aggarwal V.K., Morrison C.E. (eds.). *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC*. New York, St Martin's Press, pp. 193–197.
34. Yasumasa K. 2009. Asia's institutional creation and evolution. *Asian Perspective*, vol. 33, no. 3, pp. 151–182. DOI: 10.1353/apr.2009.0013.

ПОЛИТИКА ИСТОРИИ

А.М. Понамарева*

«НЕУДОБНОЕ ПРОШЛОЕ» ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ В ИСТОРИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ ХОРВАТИЯ**

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт научной информации по общественным наукам*

Российской академии наук»

117997, Москва, Нахимовский проспект, 51/21

Исторические исследования всегда в той или иной мере зависели от политической конъюнктуры, в периоды войн и социально-политических потрясений превращаясь в «тяжелую артиллерию» государственной пропаганды. В последние годы эта тенденция получила мощный импульс к развитию, что заставило ученых обратиться к оценке роли исторической памяти в формировании коллективных представлений и политических мифов. К настоящему моменту эти исследования успели оформиться в самостоятельное направление по изучению комплекса проблем, связанных с исторической политикой, политикой памяти и политическим использованием прошлого в целом.

В представленной работе рассматриваются особенности и содержание исторической политики Республики Хорватия в отношении ее «неудобного прошлого» периода Второй мировой войны. В то время как опыт недавнего сербско-хорватского конфликта постепенно превращается в фигуру умолчания, знаковые эпизоды 1940-х годов не исчезают из публичной риторики лидеров страны, сохраняя статус «прошлого, которое не проходит». На пространстве бывшей Югославии конкурирующие нарративы выстраиваются вокруг определенных исторических событий и личностей: если сербская сторона обращается к теме Ясеноваца и антифашизма, то хорватская — к памяти о так называемой Блайбургской бойне 1945 г., «Крестном пути» и жертвах коммунизма. Ясеновац и Блайбург выступают в качестве противоположных «мест памяти», где,

* Понамарева Анастасия Михайловна — кандидат социологических наук, старший научный сотрудник Отдела проблем европейской безопасности Центра научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем ИНИОН РАН (e-mail: amp1982@mail.ru).

** Исследование выполнено за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) (проект № 19-011-00662).

отталкиваясь от различий в интерпретации событий Второй мировой войны, политические оппоненты получают возможность лишней раз осудить друг друга, в том числе в привязке к дню сегодняшнему. Автор рассматривает хорватско-сербские противоречия в трактовке событий, опираясь на теорию стигматизации Эрвинга Гоффмана. На основе этого общетеоретического каркаса предпринята попытка проанализировать события Второй мировой войны как особой «стигмы» Хорватии. С учетом классической теории Э. Гоффмана подобная экстраполяция представляется обоснованной. В задачи исследования входит определение типа выбранной Загребом стратегии формирования репутации из доступных государствам с «запятнанной» национальной идентичностью. Опираясь на концепцию Э. Гоффмана, автор приходит к выводу, что Хорватия применила стратегию «избирательной амнезии», отдав предпочтение сокрытию неоднозначных эпизодов истории. Автор определяет характерный для официального Загреба тип обращения с «испорченной идентичностью». Раскрываются методы исторической самолегитимации Республики Хорватия и обозначаются внешнеполитические риски, связанные с их применением.

Ключевые слова: историческая память, политика памяти, политическое использование прошлого, идентичность, исследования памяти, стигматизация, Вторая мировая война, Республика Хорватия.

В контексте приближения 75-летия с момента окончания Второй мировой войны, изменившей судьбы целого ряда государств Европы и Азии и предопределившей их геополитическое положение на длительную перспективу, нарастает градус общественной полемики в отношении осмысления причин и итогов этого «учредительного события» общемирового масштаба. По мере ухода поколения очевидцев, когда живое воспоминание свидетеля оказывается под угрозой исчезновения, общество сталкивается с потребностью выработать «культурные формы памяти о прошлом» [Ассман, 2004: 11–12]. «Плюральная, фрагментированная память сегодня выходит за рамки “территории историка” и активно включается в идеологический процесс на всех его уровнях, становится объектом манипулирования», — ставит диагноз современности М.М. Федорова [Федорова, 2019: 138]. И вот уже на протяжении нескольких лет мы наблюдаем, как из территории согласия, предопределенного императивным «никогда больше!», историческая память о войне превращается в еще одно пространство решения сугубо политических задач.

Для России Великая Победа мая 1945 г. — это стержневой элемент национальной идентичности. Страна-победитель,

спасшая «Европу и мир от рабства, от истребления, от ужасов Холокоста»¹, вне зависимости от показателей ВВП/ВНП на душу населения имеет все основания претендовать на статус великой державы. Понимание основного принципа современной постмодернистской реальности — «when we deal with words we deal with mind» — обусловило крайне негативную реакцию Кремля на резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) № 1481 «О необходимости осуждения международным сообществом преступлений тоталитарных коммунистических режимов» (2006)² и резолюцию Парламентской ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) «О воссоединении разделенной Европы: поощрение прав человека и гражданских свобод в регионе ОБСЕ в XXI веке» (2009)³. Оба документа фактически возложили на СССР и Германию равную ответственность за начало Второй мировой войны, сведя героическую историю сопротивления советского народа к столкновению «двух тоталитаризмов». Контратакой Кремля в пространстве международной «битвы за прошлое» стало учреждение в 2009 г. Комиссии при Президенте Российской Федерации по противодействию попыткам фальсификации истории в ущерб интересам России. Оказавшись довольно «беззубым», данный институт просуществовал лишь до 2012 г. Однако общая усталость от инициируемых восточноевропейскими странами «войн памяти», в которых России неизменно отводилась роль обороняющейся стороны, выразилась в принятии Госдумой закона об уголовной ответственности за реабилитацию нацизма (2014) [Edele, 2017]. Первый приговор по соответствующему уголовному делу (ч. 1 ст. 354.1 УК РФ) был вынесен в 2016 г.

¹ Цит. по: Путин на параде Победы: Не позволим забыть, кто спас мир от рабства и истребления // REN.TV. 09.05.2018. Доступ: <https://ren.tv/news/v-rossii/300640-putin-na-parade-pobedy-ne-pozvolim-zabyt-kto-spas-mir-ot-rabstva-i-istrebleniia> (дата обращения: 11.11.2019).

² Резолюция № 1481 «О необходимости осуждения международным сообществом преступлений тоталитарных коммунистических режимов» // ПАСЕ. 2006. Доступ: https://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2006%5D/%5BJan2006%5D/Res1481_rus.asp (дата обращения: 11.11.2019).

³ Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ «О воссоединении разделенной Европы: поощрение прав человека и гражданских свобод в регионе ОБСЕ в XXI веке» // Вильнюсская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции восемнадцатой ежегодной сессии. Вильнюс, 29 июня — 3 июля 2009 г. С. 53–55. Доступ: <https://www.oscepa.org/documents/annual-sessions/2009-vilnius/declaration-6/265-2009-vilnius-declaration-rus/file> (дата обращения: 11.11.2019).

Применительно к Европейскому союзу (ЕС) мы можем сказать, что прочно выработанный к 1980-м годам консенсус, в центре которого были моральное осуждение нацизма любого толка и национальная самокритика, стал разрушаться с началом расширения данного объединения на восток. За прошедшие десятилетия «младоевропейцы» приложили немало усилий, чтобы оправдать своих коллаборационистов как «борцов с советским тоталитаризмом», и сформировали «инфраструктуру для подготовки своеобразного “Нюрнберга” над Советским Союзом»⁴. Доказательством этого, помимо уже упоминавшихся резолюций ПАСЕ и ПА ОБСЕ, служат подписание Пражской декларации о европейской совести и коммунизме (2008)⁵, Декларации о провозглашении 23 августа Европейским днем памяти жертв сталинизма и нацизма (2008)⁶; Варшавской декларации по случаю Европейского дня памяти жертв тоталитарных режимов (2011)⁷; создание Платформы европейской памяти и совести⁸ (2011); совместные заявления представителей правительств государств — членов ЕС от 23 августа 2018 г. о почтении памяти жертв коммунизма и, наконец, принятая в сентябре 2019 г. 535 голосами «за» при всего 66 «против» резолюция Европарламента «О важности

⁴Дюков А.Р. К подготовке «Анти-Нюрнберга». Новое средство от развала ЕС // Однако. 21.11.2011. Доступ: <http://www.odnako.org/blogs/k-podgotovke-anti-nyunberga-novoe-sredstvo-ot-razvala-es/> (дата обращения: 11.11.2019).

⁵Prague Declaration on European Conscience and Communism. June 3, 2008. Prague, Senate of the Parliament of the Czech Republic. Available at: <https://www.pragedeclaration.eu/> (accessed: 11.11.2019).

⁶Declaration of the European Parliament on the proclamation of 23 August as European Day of Remembrance for Victims of Stalinism and Nazism // Official Journal of the European Union. C. 8 E/57. 2010. 14 Jan.

⁷Warsaw Declaration on the occasion of the European Day of Remembrance for Victims of Totalitarian Regimes. August 23, 2011 // Platform of European Memory and Conscience. Available at: http://www.memoryandconscience.eu/wp-content/uploads/2011/08/warsaw_declaration.pdf (accessed: 11.11.2019).

⁸Платформа европейской памяти и совести — международная организация, объединяющая 48 государственных и частных институтов из 18 стран (13 стран — членов ЕС, Украина, Молдавия, Исландия, Канада и США). Платформа была создана в 2011 г., ее штаб-квартира находится в Праге (Чехия). В качестве главной задачи организации указана борьба с экстремизмом, нетерпимостью, антидемократическими движениями. На базе Платформы проводятся международные конференции, выставки, создаются образовательные проекты, связанные с изучением истории тоталитарных режимов. Первым проектом организации стало издание совместного учебника по истории тоталитаризма в Европе. В 2015 г. ежегодная премия Платформы была вручена представителям российской внесистемной оппозиции — Алексею и Олегу Навальным.

европейской памяти для будущего Европы»⁹. Последний документ российский МИД расценил как еще одну возмутительную попытку «поставить знак равенства между нацистской Германией — страной-агрессором — и СССР, народы которого ценой огромных жертв освободили Европу от фашизма»¹⁰.

Показательно, что даже ФРГ, долгое время служившая для стран «оси» неким ГОСТом коллективного принятия моральной ответственности за преступления прошлого, постепенно отказывается от этой роли. Современная Германия по-прежнему воспринимается массовым сознанием в качестве «чемпиона по покаянию», но специалисты все чаще говорят о том, что «память в стране застывает в потерявших энергию и способность к критическому осмыслению формах»¹¹. Более того, парадоксальным образом с выдвиганием памяти о Холокосте в центр немецкого исторического сознания все ярче проявляется тенденция самоидентификации немцев с еврейскими жертвами.

Разделяемая память о Второй мировой войне необходима Европейскому союзу как основа построения общего будущего. Однако пока эта программа остается в области «благих пожеланий». Как отмечает немецкий историк и культуролог Алейда Ассман, Европа ГУЛАГа противостоит Европе Холокоста¹². Постсоциалистические государства не желают, чтобы им указывали, как они должны вспоминать свою историю, особенно если эти указания исходят от Германии.

В данном контексте — интенсивного развития «мемориальной индустрии» и активизации ревизионистских проектов — представляется актуальным проследить, какие механизмы

⁹ European Parliament resolution on the importance of European remembrance for the future of Europe (2019/2819(RSP)) // European Parliament. Available at: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0100_EN.html (accessed: 11.11.2019).

¹⁰ Ответ официального представителя МИД России М.В. Захаровой на вопрос агентства «РИА Новости» в связи с принятием Европарламентом резолюции «О важности сохранения исторической памяти для будущего Европы» // МИД РФ. 20.09.2019. Доступ: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3793247 (дата обращения: 11.11.2019).

¹¹ Махотина Е. Память как панацея. Критика культуры воспоминания и новые направления memory studies в Германии: Доклад, прочитанный на заседании Группы ситуационного анализа ИНИОН РАН 25 сентября 2018 г. Цит. по: Понамарёва А.М. Критика культуры воспоминания и новые направления memory studies в Германии: Отчет по итогам заседания Группы ситуационного анализа ИНИОН РАН. Доступ: [file:///C:/Users/acer/Downloads/kritika-kultur-vospominaniya-i-nov-e-napravleniya-memory-studies%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/acer/Downloads/kritika-kultur-vospominaniya-i-nov-e-napravleniya-memory-studies%20(1).pdf) (дата обращения: 11.11.2019).

¹² Комментарий к книге: Europa. Notre histoire / Ed. by E. François, T. Serrier. Paris, 2017.

осмысления событий Второй мировой войны используют не державы-победительницы, но страны «оси» (помимо Германии, ставшей излюбленным объектом изучения специалистов в области *memory studies*). И одним из наиболее занимательных и симптоматичных для «младоевропейцев» сюжетов (обойденных вниманием отечественных международников) являются попытки постсоциалистической Хорватии извлечь внешне- и внутривнутриполитические преимущества из «неудобного прошлого». Отметим, что российские эксперты-балканисты [см., например: Романенко, 2000; Фрейдзон, 2001; Гуськова, 2001; Пономарева, 2007], затрагивая проблематику коллективной памяти, в большинстве своем придерживаются эссенциалистского подхода к историческому познанию. Однако приверженность концепциям XIX в. в определении сути истории, т.е. восприятие ее как науки, которая не может быть переписана, ограничивает объяснительный и прогностический потенциал политологических исследований. В свою очередь мы предлагаем рассмотреть прошлое Хорватии периода Второй мировой войны не в качестве «данности», но как элемент некой конструируемой реальности, символический ресурс, используемый элитами для легитимации своих действий. В рамках настоящей статьи мы: 1) проанализируем хорватско-сербские противоречия в трактовке событий Второй мировой войны; 2) опираясь на теорию стигматизации Эрвинга Гоффмана, определим используемую официальным Загребом стратегию обращения с «испорченной идентичностью» и 3) обозначим внешнеполитические риски, с ней связанные.

Терминологические трудности: два эксперта — три определения

Предваряя рассмотрение хорватского кейса, раскроем соотношение основных понятий нашего исследования: историческая политика, политика памяти и политическое использование прошлого, а также обозначим ключевые положения концепции стигмы Э. Гоффмана [Goffman, 1963].

«Договориться о терминах» необходимо, поскольку в настоящее время в междисциплинарном поле *memory studies* одновременно функционирует множество конкурирующих определений для обозначения сходных явлений и процессов: «историческая политика» (М. Хейслер [Heisler, 2008a, 2008b]; А.И. Миллер [Миллер, 2012]), «политика прошлого» (Д. Арт [Art, 2006]), «политика памяти» (М. Бернхард и Я. Кубик [Twenty years after communism, 2014]; В.А. Ачкасов [Ачкасов, 2013], Д.Е. Ефременко [Ефременко, 2018]; Н.Е. Копосов [Копосов, 2011; Kroposov, 2018];

Е.Ю. Мелешкина [Мелешкина, 2018], В.В. Титов [Титов, 2017]), «коллективная/общественная память» (Л.А. Фадеева [Фадеева, 2012: 35–56], Дж. Верч [Wertsch, 2002], К. Смит [Smith, 2002]), «историческая память» (Ю.А. Сафронова [Сафронова, 2019]), «политическое использование прошлого» (О.И. Малинова [Малинова, 2012]), «проработка прошлого» (М. Габович [Replicating atonement, 2017]) и др. Причем консенсуса относительно содержательного наполнения перечисленных понятий в экспертной среде не сложилось.

Напротив, третья волна в исследованиях памяти¹³ стала периодом критической рефлексии, разочарования в идее возможности успешного методологического синтеза подходов из областей social sciences и humanities. Как справедливо констатирует Ю.А. Сафронова, сегодня «memory studies продолжают являть собою удивительное по степени диверсификации исследовательское поле, не имеющее общего понятийного аппарата, методологии или признанных всеми предметов исследования». «В то же время, — подчеркивает она (и мы можем с ней в этом согласиться), — этот затянувшийся кризис сопоставим с кризисами исторических исследований или гуманитарных дисциплин вообще, констатация которых отнюдь не мешает их процветанию, появлению прорывных исследований и широко цитируемых книг» [Сафронова, 2018а: 24].

С нашей точки зрения, максимально емко и при этом крайне лаконично категориально-понятийный аппарат memory studies был представлен в работе О.Ю. Малиновой «Политика памяти как область символической политики», опубликованной в 2018 г. в сборнике научных трудов под редакцией А.И. Миллера и Д.В. Ефременко «Методологические вопросы изучения политики памяти». В целом сама эта книга была призвана сместить фокус приложения сил отечественного экспертного сообщества с написания страноведческих эссе к обсуждению эвристичности применяемых инструментов исследования памяти [Малинова, 2018]. Таким образом, для целей настоящей работы мы воспользуемся сформулированной О.Ю. Малиновой типологией.

¹³ В исследованиях памяти принято выделять три волны. Первая относится к 1920–1940-м годам и связана с именами Мориса Хальбвакса, Аби Варбурга, Вальтера Беньямина и Фредерика Бартлетта. Начало второй волне исследований положили книга американского историка Йозефа Йерушалми «Захор: еврейская память и еврейская история» (1982) и антология французского историка Пьера Нора «Места памяти» (1984). Третий, «критический» период начался в конце 1990-х годов и продолжается до сих пор. См. подробнее: [Сафронова, 2018b].

Под *исторической политикой* мы будем понимать особую комбинацию методов, предполагающих «использование государственных административных и финансовых ресурсов в сфере истории и политики памяти в интересах правящей элиты» [Малинова, 2018: 33]. Это явление мы будем рассматривать как частный случай *политики памяти*, т.е. деятельности «государства и других акторов, направленной на утверждение тех или иных представлений о коллективном прошлом и формирование поддерживающих их культурной инфраструктуры, образовательной политики, а в некоторых случаях — еще и законодательного регулирования» [Малинова, 2018: 33].

Политическое использование прошлого — это «наиболее широкая категория; она описывает любые практики обращения к историческому прошлому в политическом контексте вне зависимости от того, складываются ли они в последовательную стратегию» [Малинова, 2018: 32].

Наконец, все три обозначенные практики — это проявления *символической политики*, т.е. «публичной деятельности, связанной с производством различных способов интерпретации социальной реальности и борьбой за их доминирование в публичном пространстве» [Малинова, 2018: 34].

На основе этого общетеоретического каркаса в данной статье предпринята попытка экстраполировать предложенную Лорен Ривера концепцию рассмотрения кровавых эпизодов войны за независимость 1991–1995 гг. как «стигм» Хорватии [Rivera, 2008] на события Второй мировой войны. С учетом того, что под стигмой в классической теории Э. Гоффмана понимается некий признак действующего актора, который определяется им как неприемлемый и/или не соответствующий актуальным общественным ценностям, подобная экстраполяция представляется обоснованной. Отметим, что иллюзорное освобождение от этого признака актер получает в результате его переноса на другого индивида или социальную группу. Актуализацию подобного механизма мы можем наблюдать в дискурсе о «двух тоталитаризмах», раскручиваемом наследниками бывших коллаборационистов. Согласно Э. Гоффману стигматизированные акторы обычно выбирают одну из трех форм взаимодействия с внешним миром: 1) разрыв контакта с не отмеченными стигмой; 2) раскрытие стигмы; 3) утаивание стигмы и стремление к отождествлению с нестигматизированным сообществом [Гоффман, 2001]. В случае государств обозначенные стратегии переходят

в: 1) изоляционизм; 2) публичное покаяние; 3) избирательную амнезию. Задача настоящего исследования — определить тип выбранной Республикой Хорватия стратегии формирования репутации из доступных государствам с «запятнанной» национальной идентичностью.

Прошлое, которое не проходит

Анализ политики памяти официального Загреба в отношении восприятия действий хорватских властей в годы Второй мировой войны переносит нас на теоретическую платформу «спора историков ФРГ 1986—1987 гг.». Тогда в центре полемики академического сообщества оказалась проблема ответственности немцев за преступления периода нацизма. Специалист в области дидактики истории Йорн Рюзен очень точно заметил: «Это был спор о значении национал-социалистического прошлого для настоящего федеративной республики» [цит. по: Рулинский, 2013: 46].

Не разделяя ревизионистскую позицию спровоцировавшего данную дискуссию Эрнста Нольте, который попытался представить нацизм оборонительной реакцией на агрессивное проникновение большевизма в Европу, мы, тем не менее, воспользуемся предложенным им концептом «прошлого, которое не проходит». В своем одноименном эссе Э. Нольте заявил, что национал-социалистическое прошлое Германии не подлежит исчезновению, «а, наоборот, становится, как видим, всё более живым и сильным, но не в качестве примера, а в качестве устрашения, которое уже вторгается в настоящее подвешенным над ним дамокловым мечом» [цит. по: Nolte, 2002: 414].

В 1987 г. французский историк Генри Руссо, также размышляя о проблеме преодоления постыдного прошлого, диагностировал у Пятой республики «синдром Виши» — навязчивое переживание чувства вины за совершенное национальное предательство. Он выделил четыре стадии¹⁴ эволюции исторической памяти французов о коллаборационистском режиме, соотнеся их периодизацию с изменениями политической конъюнктуры [см.: Шмагин, 2012].

Несмотря на расхождение идеологических позиций, оба исследователя представили емкое описание присутствия в нашей повседневности событий прошлого, которые выходят за пределы

¹⁴ «Неоконченная скорбь» (1944—1954); «вытеснение» (1954—1971); «расколотое зеркало» (1971—1974) и «одержимость» (с 1974 г. и до наших дней).

своей историчности и кажутся органически связанными с современной общественной жизнью.

В череде конфликтов, которыми сопровождался распад Социалистической Федеративной Республики Югославия (СФРЮ), политическое использование коллективной памяти о трагедиях Второй мировой войны стало еще одним инструментом мобилизации этнических сообществ. Это закономерно, поскольку «нациям необходимо обращаться к мифам и прошлому, чтобы оправдать свое отличие, подтвердить свою коллективную “индивидуальность”» [Smith, 1992: 67].

Так, ежегодно 5 августа в Хорватии отмечается национальный праздник — День победы и благодарности отчизне, а с 2008 г. — и День защитников Хорватии. Он установлен в ознаменование победы в войне 1991–1995 гг. 5 августа 1995 г. в ходе военной операции «Буря» хорватская армия вошла в Книн — столицу самопровозглашенной Республики Сербская Краина. Через два дня «Буря», ставшая самой крупномасштабной наступательной операцией в Европе со времен Второй мировой войны, завершилась. В ходе ее реализации были убиты около 1,2 тыс. гражданских лиц, изгнаны до 250 тыс. сербов¹⁵. Лишь немногие впоследствии вернулись на родину. Республика Сербская Краина была ликвидирована. Хорватская сторона утверждает, что в ходе «Бури» были освобождены оккупированные хорватские территории, а саму операцию считает ключевым эпизодом отечественной войны. Примечательно, что по традиции центром коммеморативных мероприятий, посвященных празднику, становится не Загреб (столица Хорватии), а именно Книн.

Сербы в свою очередь называют операцию «Буря» актом этнической чистки и утверждают, что помощь хорватам оказывали американские военные стратеги. 5 августа в Сербии и Республике Сербской (в составе Боснии и Герцеговины) проходит День траура.

В 2015 г., выступая в рамках мемориального симпозиума в Сава-центре¹⁶, четвертый президент Сербии Томислав Николич (2012–2017) охарактеризовал операцию «Буря» как «скотскую акцию с элементами геноцида», указав на преемственность между военным парадом, проводимым в Хорватии, и торжествами

¹⁵ Данные приводятся по: Сербия и Хорватия обменялись обвинениями в геноциде // РИА Новости. 01.04.2014. Доступ: <https://ria.ru/20140401/1002131188.html> (дата обращения: 11.11.2019).

¹⁶ Сава-центр — международный многофункциональный бизнес- и культурный центр в Новом Белграде, Сербия.

фашистского хорватского правительства во время Второй мировой войны¹⁷. Президент Демократической партии Сербии Санда Рашкович-Ивич провела еще более сильную параллель: «Геноцид против сербов продолжается, и мы все еще подсчитываем погибших в Ясеноваце и в результате “Бури”»¹⁸.

Подобные параллели в риторике политических лидеров (а они не единичны) демонстрируют, что и для сербов, и для хорватов бывшей СФРЮ «прошлым, которое не проходит», стали события в Ясеноваце — крупнейшем комплексе трудовых лагерей и лагерей смерти в Независимом государстве Хорватия (НГХ) во время Второй мировой войны.

Опираясь на терминологию Джеймса Верча, мы можем сказать, что интерпретация знаковых эпизодов хорватской войны за независимость, предлагаемая обеими сторонами конфликта, вписывается в некие «национальные шаблоны повествования», в основе которых — конкурирующие нарративы о фактах Второй мировой войны [Wertsch, Karumidze, 2009: 380]. Использование одних и тех же «шаблонов повествования» не только подчеркивает преемственность истории, но и придает более глубокий смысл и дополнительные коннотации событиям недавнего прошлого.

Ясеновац и Блайбург как противоположные места памяти

В первый месяц существования НГХ его лидер Анте Павелич подписал ряд законов, направленных на защиту «арийской крови и чести хорватского народа» [Беляков, 2002: 77–78]. Показательно, что в попытке продемонстрировать свою верность Третьему рейху правительство этого марионеточного образования скопировало теорию расового превосходства нацистов, приписав хорватам не славянское, а германское происхождение. Всё «неарийское» население лишалось гражданских прав, однако считалось принадлежащим государству. Сербь при этом рассматривались как «вечные враги». Ненависть и презрение фашистов-усташей по отношению к сербскому народу отразились в речи министра по делам просвещения и религии Миле Будака, заявившего в июле 1941 г. в Вуковаре: «Те сербы, что живут в Хорватии, не сербы, а нищие переселенцы с Востока, которых турки привели с собой в качестве носильщиков и прислуги» [цит. по: Пройдаков,

¹⁷ Nikolić: Zverska akcija s elementima genocida // Politika Online. 05.08.2015. Available at: <http://www.politika.rs/rubrike/dogadjaji-dana/Nikolic-Zverska-akcija-s-elementima-genocida.lt.html> (accessed: 11.11.2019).

¹⁸ ДСС: Геноцид над Србима још траје // СРБИН.ИНФО. 06.08.2015. Available at: <http://dss.rs/genocid-nad-srbima-jos-traje/> (accessed: 11.11.2019).

Суворов, 2017: 38]. М. Будаку также приписывают авторство известной формулы решения сербского вопроса: одну треть — выселить, одну треть — ассимилировать, обратив в католицизм, одну треть — уничтожить.

В течение 1941 и 1942 гг. на всей территории НГХ было создано около 30 немецких, итальянских и усташских лагерей, часть которых функционировали как транзитные, а часть — как концентрационные. Из них крупнейшим по количеству заключенных и занимаемой площади был Ясеновац. Данное обстоятельство, а также тот факт, что именно этот лагерь эксплуатировался дольше других (с августа 1941 г. по апрель 1945 г.), объясняют превращение Ясеноваца в «место памяти» и универсальный символ всех лагерей НГХ.

Соответственно не вызывает удивления, что после смерти Иосипа Броз Тито и развития центробежных тенденций в СФРЮ манипуляции со статистикой убитых в Ясеноваце стали одним из ключевых элементов политического использования прошлого, подпитывая национализм народов бывшей Югославии. Та цифра, вокруг которой строится официальный сербский нарратив, 700 тыс. жертв и более, представляется хорватским экспертам завышенной в десятки раз.

В свою очередь для хорватов главным «местом памяти» Второй мировой войны стал австрийский городок Блайбург. Туда в мае 1945 г., отступая под напором партизан Тито, переместились высшие чины фашистского НГХ, но также часть мирного населения. Все они были готовы сдаться союзникам (британцам), лишь бы не попасть к советским войскам или партизанам. Однако союзники их не приняли, партизаны взяли беженцев в плен и повели обратно. На этом пути, который в Хорватии называют «Крестным путем» или «Маршем смерти», многие были расстреляны без суда и следствия, а некоторые скончались, не вынеся нечеловеческих условий похода [Beljo, 1995].

Выстраивая свою государственную идентичность на базе полного отвержения коммунистического прошлого и пытаясь обнаружить основы «национального духа» в предшествовавшем созданию СФРЮ периоде, Хорватия оказалась в достаточно двусмысленном положении. В рамках осуждения диктатуры Иосипа Броз Тито и героизации борцов за независимость страны были частично оправданы персонажи и движения, крайне далекие от демократических ценностей современной Европы, с которой новая элита так стремилась «воссоединиться».

Ревизия Холокоста

Лакмусовой бумажкой, высветившей зыбкость фундамента исторической политики Загреба, стало отношение к Холокосту. Его коммеморация изначально была неким маркером принадлежности к «европейской семье», элементом значимого ритуала, обязательного для всех государств — членов ЕС. Однако это негласное требование не могло не вызывать дискомфорта у политической элиты Хорватии — страны, запятнавшей себя в период Второй мировой войны.

В результате были выработаны две поистине иезуитские стратегии управления «подпорченным» прошлым. Первая заключалась в том, что преступления Второй мировой войны и преступления Холокоста вспоминались как совершенные против хорватов, но не ими самими, — мнемонический прием, позволяющий отвлечь внимание от зверств руководителей и прислужников НГХ. Так, в частности, с 1995 г. по решению Хорватского сабора 15 мая отмечается как Мемориальный день жертв Блайбурга и «Крестного пути». Ежегодно акцию памяти сторонников фашистского режима НГХ посещают десятки тысяч человек. Австрия, на территории которой они митингуют, высказывает сдержанное недовольство, однако поле, где проводится церемония, находится в частной собственности, а военная форма усташей не принадлежит к числу запрещенных в стране фашистских символов. Отдельно стоит отметить, что защиту и информационную поддержку Блайбургского дня памяти обеспечивает католическая церковь¹⁹. Более того, организаторы успешно используют механизм культурной апроприации, активно внедряя в информационное пространство описание Блайбурга в терминах «Холокоста хорватских мучеников» [см., в частности: Hrvatski Holokaust, 2001].

Вторая стратегия реконструкции памяти о Холокосте состоит в разделении еврейских и сербских жертв усташей. Например, в 2016 г. президент Хорватии Колинда Грабар-Китарович посетила мемориальный центр «Яд Вашем», где произнесла трогательную речь, преисполненную извинений за преступления, совершенные хорватскими фашистами в отношении евреев в годы Второй мировой войны. Но в том же году она отказалась

¹⁹ Никифорова В. Европа не справляется со своими фашистами // Взгляд. 12.05.2018. Доступ: <https://vz.ru/world/2018/5/12/922245.html> (дата обращения: 11.11.2019).

посетить аналогичное мероприятие в комплексе Ясеновац²⁰. Показательна также инициатива хорватских властей 2017 г. по открытию в Загребе музея Холокоста, посвященного, однако, не всем этническим группам, пострадавшим от действий фашиствующего руководства НГХ, а 6 млн погибших евреев. Цель подобного разграничения очевидна — сделать хорватский нарратив о Холокосте частью устоявшегося и более общего европейского нарратива и через использование чужих объяснительных фреймов уйти от необходимости выполнения тяжелой «домашней работы» памяти [Subotic, 2018: 305–307].

Международный суд ООН: Сербия и Хорватия в пространстве симультанной истории

Симптоматично, что в рамках слушаний в Международном суде ООН по взаимным обвинениям Сербии и Хорватии в геноциде в ходе конфликта 1991–1995 гг. команды юристов с обеих сторон регулярно обращались к истории Второй мировой войны.

В июле 1999 г. Хорватия подала заявление в Международный суд ООН, обвинив СФРЮ, представленную Сербией как правопреемницей, в нарушении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г. (далее — Конвенция) в период с 1991 по 1995 г. Хорватия на основании собственных правопритязаний и в качестве *parens patriae* от имени своих граждан требовала выплаты компенсации за вред, нанесенный ее населению и имуществу, а также возмещения ущерба экономике и экологии страны. В связи с прекращением существования СФРЮ в 1992 г. Международный суд переадресовал требования Сербии, которая выступила с предварительными возражениями и впоследствии, в 2010 г., — со встречным заявлением [Захаров, 2016].

Заслуживает внимания тот факт, что в рамках судопроизводства хорватская сторона попыталась подкрепить свои обвинения указанием на многочисленные попытки искажения истории Второй мировой войны, якобы предпринятые сербской элитой и способствовавшие разжиганию межэтнической розни. Тем самым юристы Загреба продемонстрировали мастерское владение приемом доведения до абсурда — усиления тезисов оппонента до той степени, когда неизбежно проявятся их недостатки.

²⁰ Milekić S. Holokaust da, genocid ne. 01.02.2016. Available at: <http://queer.hr/45204/holokaust-da-genocid-ne/> (accessed: 11.11.2019).

В первом томе (раздел 2.53) многостраничного меморандума (The Memorial of Croatia), подготовленного к 1 марта 2001 г., сообщалось, что уже с начала 1980-х годов «все возрастающее число сербских газет перешли к публикации возбуждающих ненависть статей об усташском концентрационном лагере Ясеновац, в котором были совершены ужасные преступления в отношении сербов, евреев, ромалов/цыган, хорватов и представителей других народностей в период Второй мировой войны». Подчеркивалось, что сербские историки и публицисты, такие как Милан Булайич [Bulajić, 1992, 2002] и Велимир Терзич [Teržić, 1963], преувеличили число убитых в лагере сербов до 700 тыс. Впоследствии этот показатель был раздут до 1 млн, а затем и до нескольких миллионов человек, пока наконец не было сказано, что точное число убитых сербов «не может быть подсчитано»²¹. В качестве контраргумента на эти исторические инсинуации Хорватия предоставила иные оценки числа жертв, данные 1946 г., 1960-х и 1980-х годов, которые варьируют от 46 до 100 тыс. человек. Возможные обвинения в предвзятости составители документа попытались снять указанием на сходство данных (от 83 до 100 тыс. человек), полученных хорватским исследователем Владимиром Жерявичем [Žerjavić, 1989] и боснийским демографом сербского происхождения Боголюбом Кочовичем [Koćović, 1985].

Далее в меморандуме приводятся два свидетельства (приложения 31²² и 275²³), из которых следует, что угрозы отомстить за Ясеновац использовались для запугивания хорватских военнопленных в 1990-х годах.

В пятом томе того же документа содержатся примеры так называемых подстрекательских статей из сербских газет начала распада СФРЮ. Утверждается, что с 1988 г. резко возросло количество публикаций, посвященных теме преступлений усташей во время Второй мировой войны, предполагаемому восстановлению НГХ и «геноцидному поведению» хорватов. В качестве доказательств в документе приводится перечень наиболее одиозных заголовков выходивших в тот период статей: «Усташаи и

²¹ Case concerning the application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Croatia v. Serbia): Memorial of the Republic of Croatia. Vol. 1. 2001. P. 38–39 // The International Court of Justice. Available at: <http://www.icj-cij.org/docket/files/118/18172.pdf> (accessed: 11.11.2019).

²² Ibid. Vol. 1. Part I. 2001. P. 107. Available at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/118/18174.pdf> (accessed: 11.11.2019).

²³ Ibid. Vol. 1. Part II. 2001. P. 264. Available at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/118/18176.pdf> (accessed: 11.11.2019).

Туджман», «Враг номер один для усташей», «Он, испытывающий страх перед четником, — усташ», «Неизвестные палачи и жертвы», «Пусть мертвые покоятся с миром», «Леопард не меняет своих пятен...», «Соппротивление выживших», «Голос против усташей», «Мы не фашисты, мы — усташ», «1941 год начался с того же», «Всеми средствами сопротивляйтесь террору усташского правительства», «Геноцид не должен быть повторен», «Усташаи раскалывают Югославию и перекладывают ответственность на сербов», «Угроза повторения судьбы Ясеноваца», «Парламентский Ясеновац» и др.²⁴

Хорватский меморандум 2001 г. отрицал не сами «ужасные преступления» НГХ, но их правовую квалификацию в качестве геноцида. По сути, его пафос сводился к критике спекулятивного использования страданий прошлого, воплощенных в образе Ясеноваца, современным Белградом.

Сербский контрмеморандум 2009 г. не было призван «оправдать или защитить антидемократический режим в Сербии, сохранявшийся до октября 2000 г., когда сербский национализм занимал место ведущей политической идеологии». Однако в документе подчеркивалось, что «сербский национализм сопровождался и взаимно усиливался национализмом, который процветал в Хорватии и других частях СФРЮ. Все власти предрержащие в бывших югославских республиках стали националистами в поздние 1980-е годы, при том что их методы и возможности различались; все они в большей или меньшей степени внесли вклад в разжигание межэтнической вражды и распад Югославии»²⁵. Белград настаивал на признании террора НГХ против сербского населения геноцидом. При этом отмечалось, что события, которые привели к конфликту 1991–1995 гг., как и сам конфликт, невозможно понять без учета прошлого. Утверждалось, что рост национализма в Хорватии (закономерный в условиях политической турбулентности, неизбежно сопровождающей строительство нового независимого государства) был многократно острее воспринят сербским населением с учетом исторической памяти о событиях в Ясеноваце [Odak, Benčić, 2016].

²⁴ Ibid. Vol. V. 2001. P. 58. Available at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/118/18184.pdf> (accessed: 11.11.2019).

²⁵ Case concerning the application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Croatia v. Serbia): Counter-Memorial Submitted by the Republic of Serbia. 2009. Vol. I. P. 145–146 // The International Court of Justice. Available at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/118/18188.pdf> (accessed: 11.11.2019).

В ответном письменном заявлении Республики Хорватия от 2010 г. Загреб уделил больше внимания не оспариванию статистики жертв периода Второй мировой войны, а описанию публичной политики Белграда и использованию образа Ясеноваца в создании националистических нарративов. В числе иллюстративных кейсов упоминалась посвященная ужасам усташских лагерей смерти передвижная выставка под названием «Мертвые открывают глаза живым». Экспозиция демонстрировалась солдатам Югославской народной армии (ЮНА) в период с 1986 по 1991 г. На основе изучения карты мест проведения выставки заявитель пришел к выводу, что «именно в этих местах ответчик впоследствии совершил геноцид». Презентация и материалы выставки, включая фотографии, имели четкую цель — связать преступления Второй мировой войны с якобы сепаратистскими тенденциями в Социалистической Республике Хорватия. Одновременно многочисленные статьи в еженедельных журналах, предназначенных для ЮНА, способствовали распространению этого «мыслевируса» с 1986 по 1991 г.²⁶ В данном случае намерение Хорватии состояло в том, чтобы продемонстрировать инструментализацию трагедии Ясеноваца политической элитой Белграда. Однако, даже если принять этот тезис, мы должны будем признать, что Ясеновац уже присутствовал в исторической памяти сербского народа в качестве рожденной, а не сконструированной элитами травмы.

Применительно к полемике, развернувшейся в стенах Международного суда ООН, мы можем отметить, что обе команды юристов представляли Ясеновац как некий якорь групповой идентичности. В политическом пространстве Хорватии Ясеновац использовали в ревизионистских проектах, продуцирующих бесконечные дебаты о количестве жертв и правовой квалификации совершенных преступлений. Весь судебный процесс в Гааге был, по словам лидера хорватской юридической группы Весны Црнич-Гротича, «политическим решением». Причем оно работало на кристаллизацию национальной идентичности новой независимой Хорватии. Как заявил бывший министр юстиции страны Дражен Бошнякович, приговор суда был крайне важен для будущих поколений, поскольку должен был показать, «с какой точки зрения следует оценивать произошедшее на этих

²⁶ Case concerning the application of the Convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Croatia v. Serbia): Reply of the Republic of Croatia. 2010. Vol. I. P. 51 // The International Court of Justice. Available at: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/118/18198.pdf> (accessed: 11.11.2019).

территориях». Бывший прокурор Международного трибунала по бывшей Югославии Джеффри Ницца выступил с аналогичным утверждением, обозначив, что итоги разбирательства определяют «то, как будущие поколения увидят эти события. Судебные процессы и приговоры станут частью материала, на основе которого они будут формировать свое мнение» [Odak, Benčić, 2016: 815].

Однако 3 февраля 2015 г. Международный суд ООН вынес окончательное, не подлежащее апелляции решение, отказав Хорватии в ее требованиях и Сербии в ее возражениях и встречном заявлении. Таким образом, международное сообщество направило официальным Белграду и Загребу недвусмысленный сигнал: будирование темы геноцида и этнических чисток 1991–1995 гг. не принесет политических очков ни одной из сторон. В итоге, в то время как опыт относительно недавнего конфликта превратился в «фигуру умолчания», Ясеновац, Блайбург и т.п. не исчезли из публичной риторики, сохранив статус «прошлого, которое не проходит».

Мы можем согласиться с профессором кафедры новейшей истории Университета Гранады Хосе Анхелем Руисом Хименесом, отметившим, что этнические группы бывшей Югославии живут в пространстве симультанной истории (*una especie de historia simultánea*), где прошлое и настоящее не разделены и настоящее помогает прошлому «свершаться» [Ruiz Jiménez, 2012]. В своем исследовании, посвященном кровавому распаду Югославии, он, в частности, обратил внимание на интересный парадокс: журналисты, освещавшие войны на Балканах в 1990-х годах, признавались, что не всегда могли сразу понять, имели место злодеяния, о которых говорили местные жители, всего за день до интервью или же они происходили в 1941, 1841 или даже 1441 гг. В памяти сербов события 1991–1995 гг. переплелись с преследованиями сербского населения в годы существования НГХ, и в провозглашении новой Республики Хорватия они были склонны видеть возрождение прежней политики геноцида. Экзистенциальный страх народа выразился в готовности к превентивной агрессии. Смысловым ядром хорватского нарратива были указания на политическую асимметрию Королевства сербов, хорватов и словенцев, а также на страдания простых хорватов при коммунизме и казни, совершенные партизанами-коммунистами и четниками.

Иными словами, если для сербов Ясеновац стал символом, в соотнесении с которым должны читаться и интерпретироваться все будущие испытания, то для хорватов этот образ был

и остается вызовом прошлого. Как в сербском, так и в хорватском нарративах обнаруживается тенденция описывать историю своего народа через метафору цепи непрерывных преследований и страданий. Применительно к Сербии преемственность выражается в формировании мнемонической линии, объединяющей жертв лагеря Ясеновац и сербов, пострадавших в середине 1990-х годов. Для Хорватии она проявляется в увязывании темы сербской спекуляции на трагедии Ясеноваца с вопросом ответственности сербов за преступления, совершенные против хорватов в ходе распада СФРЮ.

Избирательная амнезия как способ управления «испорченной идентичностью»

Как подчеркивает профессор факультета политологии Университета Загреба Дехан Йович, политический контроль над памятью характерен не только для авторитарных режимов, но и для стран демократического транзита. После 1989 г. лидеры Хорватии и Сербии выступили против официальных нарративов коммунистического периода, создав новую официальную память посредством механизмов, весьма далеких от либеральных [Jović, 2006].

В докладе 2018 г. международного проекта MYPLACE (Memory, Youth, Politic Legacy and Civic Engagement), посвященного изучению воздействия памяти о тоталитарном прошлом на установки молодежи в отношении социального и политического включения, а также на ее склонность к радикализму, отмечалось стремление хорватских участников опровергнуть тезис о сохраняющемся влиянии прошлого на современную политику Хорватии. Однако факта происходящей инструментализации истории никто не отрицал [Franc et al., 2018].

С «неудобным прошлым» Второй мировой войны Республика Хорватия справилась посредством смещения акцентов в официальном историческом нарративе, а не путем «раскрытия стигмы». Одновременно был проведен своеобразный ребрендинг нации, призванный подчеркнуть родство хорватов с западноевропейскими соседями и отделить их от славянского цивилизационного пространства.

Рассуждая в логике концепции управления стигмой Э. Гоффмана, мы можем заключить, что Хорватия применила стратегию «избирательной амнезии», отдав предпочтение сокрытию неоднозначных эпизодов истории, а не унижительному покаянию. Во-многом это стало возможным благодаря отсутствию внутри

страны сильных агентов памяти, способных предложить альтернативные версии случившегося. На эту роль могло бы претендовать сербское меньшинство, но по итогам хорватской войны за независимость на территории страны сербов осталось не более 4,5% населения. С 1991 г. их численность сократилась почти в три раза. При этом, по данным правозащитников, в Хорватии за последние 19 лет около 30 тыс. православных сербов перешли в католичество. Причину этого эксперты видят в стремлении родителей оградить своих детей от дискриминации по этнорелигиозному признаку²⁷.

Современная историческая политика Хорватии сообщает дополнительный импульс мобилизации праворадикальных сил. К хорватским радикальным и экстремистским организациям обычно относят Ассоциацию хорватских националистов, отколовшуюся от Хорватской чистой партии права, Хорватский национальный фронт и Хорватскую ассоциацию участников Второй мировой войны и национального сопротивления (усташи), которая требует от правительства запретить красную звезду как символ красных партизан времен И.Б. Тито. При этом в условиях отсутствия законодательства, запрещающего исторический ревизионизм и отрицание военных преступлений, в стране действуют «низовые» популяризаторы усташей.

Историческая самолегитимация Республики Хорватия формируется на основе идентификации с жертвами тоталитаризма и попыток представить действия НГХ как реакцию на великосербский национализм и захватническую политику соседних народов. В отсутствие возможности выстроить нарратив о героизме нации, проявленном в период Второй мировой войны, дискурсивная риторика «жертвы» стала для политических элит Хорватии эффективной компенсаторной стратегией поведения в битвах за историю.

В момент, когда со смертью очевидцев коммуникативная память переходит в культурную, она в большей степени поддается манипулятивному воздействию. Именно поэтому для официального Загреба «неудобное прошлое» Второй мировой войны оказалось более «политически пригодным», чем история обретения

²⁷ Неонацизм — опасный вызов правам человека, демократии и верховенству права: Доклад МИД России. М., 2015. С. 97 // МИД РФ. Доступ: https://www.mid.ru/documents/10180/659066/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D0%9C%D0%98%D0%94_%D0%A0%D0%A4_%D0%9D%D0%B5%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B7%D0%BC.pdf/6ce5d456-f2e5-477b-b47e-3f3d65dfce56 (дата обращения: 11.11.2019).

республикой независимости. В отношении последнего сюжета добиться внутристранового консенсуса значительно сложнее.

В заключение отметим, что если определять эффективность исторической политики через ее эластичность — способность опираться на уже сложившиеся в обществе представления и стереотипы — и учитывать существующую внешнеполитическую конъюнктуру [Титов, 2017], то следует признать: хорватские элиты вполне преуспели в политическом использовании прошлого Второй мировой войны, умело лавируя в пространстве «избирательной амнезии». Однако если в своем отрицании коммунистического прошлого Загреб увлечется и перейдет невидимую черту, отделяющую осуждение «тоталитарных коммунистических режимов» (в духе резолюции № 1481 ПАСЕ) от оправдания устроителей Холокоста и сочувствовавших им как борцов за независимость, то достигнутый баланс будет нарушен.

Вплоть до начала 2000-х годов Холокост оставался ядром транснациональной культуры памяти Западной Европы. Единогласное осуждение всех причастных к массовому уничтожению представителей определенных этнических и социальных групп лежало в основе послевоенного европейского единства. Однако с очередным этапом расширения ЕС в 2004 г. и включением в его состав осколков бывших «тоталитарных империй» установленные Нюрнбергом границы между «черным» и «белым» стали размываться. Политические элиты стран Центральной и Восточной Европы пошли по пути уравнивания жертв двух тоталитарных режимов — нацизма и коммунизма — и исключения ответственности собственных наций за эти преступления [Воронович, Ефременко, 2017]. Надежды на то, что консенсус относительно прошлого станет еще одним фактором консолидации Европы, не оправдались. Поскольку историческая политика все чаще оказывается предметом межгосударственных интеракций, у Хорватии, как и у других «младоевропейцев», есть все шансы вместе с водой выплеснуть и ребенка, подорвав в своей увлеченности риторикой «двух тоталитаризмов» один из столпов общеевропейского единства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ассман Я. Культурная память. Письмо, память о прошлом и политическая идентичность в высоких культурах древности. М., 2004.
2. Ачкасов В.А. «Политика памяти» как инструмент конструирования постсоциалистических наций // Журнал социологии и социальной антропологии. 2013. Т. XVI. № 4 (69). С. 106–123.

3. Ачкасов В.А. Роль политических и интеллектуальных элит посткоммунистических государств в производстве «политики памяти» // Символическая политика: Сборник научных трудов. Вып. 1. Конструирование представлений о прошлом как властный ресурс / Отв. ред. О.Ю. Малинова. М.: ИНИОН РАН, 2012. С. 126–148.
4. Беляков С.С. Геноцид сербского народа в независимом государстве Хорватия // Военный комментатор: Военно-исторический альманах. 2002. № 1 (3). С. 77–80.
5. Воронович А., Ефременко Д. Политика памяти по-киевски: стратегии формирования украинской идентичности в контексте евроинтеграционных процессов // Россия в глобальной политике. 2017. Т. 15. № 5. С. 209–223. Доступ: <https://globalaffairs.ru/number/Politika-pamyati-po-kievski-19124> (дата обращения: 11.11.2019).
6. Гофман И. Стигма: Заметки об управлении испорченной идентичностью. Ч. 1. Стигма и социальная идентичность. Ч. 2. Контроль над информацией и социальная идентичность (главы 3–6). 2001. Доступ: <http://gendocs.ru/v27579/?cc=1> (дата обращения: 11.11.2019).
7. Гуськова Е.Ю. История югославского кризиса (1990–2000). М.: Русское право; Русский национальный фонд, 2001.
8. Ефременко Д.В., Миллер А.И., Малинова О.Ю. Политика памяти и историческая наука // Российская история. 2018. № 5. С. 128–140. DOI: 10.31857/S086956870001569-6.
9. Захаров Т.В. Решение Международного суда ООН от 3 февраля 2015 г. по делу о применении Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказания за него («Хорватия против Сербии»): (Краткий обзор) // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Сер. 4. Государство и право: Реферативный журнал. 2016. С. 59–68. Доступ: <file:///C:/Users/acer/Downloads/2016-01-015-reshenie-mejdunarodnogo-suda-onn-ot-3-fevralya-2015-g-po-delu-o-primenenii-konventsii-o-preduprezhdenii-prestupleniya-genotsida-i-nakazanii-za-nego-horvatiya-protiv-serbii-kratkiy-obzor-application-of-the.pdf> (дата обращения: 11.11.2019).
10. Копосов Н.Е. Память строгого режима. История и политика в России. М., 2011.
11. Малинова О.Ю. Политика памяти как область символической политики // Методологические вопросы изучения политики памяти: Сборник научных трудов / Отв. ред. А.И. Миллер, Д.В. Ефременко. М.; СПб.: Нестор-История, 2018. С. 27–54.
12. Малинова О.Ю. Политическое использование прошлого как инструмент символической политики: эволюция дискурса властвующей элиты в постсоветской России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2012. Т. 8. № 4. С. 179–204.
13. Мелешкина Е.Ю. Память о социалистической Югославии в публичном пространстве бывших республик СФРЮ // Политическая наука. 2018. № 3. С. 265–289. DOI: 10.31249/poln/2018.03.11.
14. Миллер А.И. Историческая политика в Восточной Европе начала XXI века // Историческая политика в XXI веке / Под ред. А. Миллера, М. Липман. М., 2012. С. 7–32.
15. Пономарева Е.Г. Политическое развитие постюгославского пространства (внутренние и внешние факторы). М.: МГИМО (У) МИД России, 2007.

16. Пройдаков А.А., Суворов Ю.В. Геноцид сербов как часть политики независимого государства Хорватия (1941–1945 годы) // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2017. № 1. С. 37–40. Доступ: <file:///C:/Users/acer/Downloads/genotsid-serbov-kak-chast-politiki-nezavisimogo-gosudarstva-horvatiya-1941-1945-god.pdf> (дата обращения: 11.11.2019).
17. Романенко С.А. Югославия: история возникновения, кризис, распад, образование независимых государств. Национальное самоопределение народов Центральной и Юго-Восточной Европы в XIX–XX вв. М., 2000.
18. Рулинский В.В. «Спор историков» в Германии: проблема ответственности за нацистские преступления // Вестник славянских культур. 2013. № 1. С. 46–56.
19. Сафронова Ю.А. Memory studies: эволюция, проблематика и институциональное развитие // Методологические вопросы изучения политики памяти: Сборник научных трудов / Отв. ред. А.И. Миллер, Д.В. Ефременко. М.; СПб.: Нестор-История, 2018. С. 11–27.
20. Сафронова Ю.А. Историческая память: введение: Учебное пособие. СПб.: Издательство Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2019.
21. Сафронова Ю.А. Третья волна memory studies: двадцать три года против шерсти // Политическая наука. 2018. № 3. С. 12–31. DOI: 10.31249/poln/2018.03.01.
22. Титов В.В. Политика памяти и формирование национально-государственной идентичности: российский опыт и новые тенденции. М.: Ваш формат, 2017.
23. Фадеева Л.А. «Прошлое» в политике идентичности и проблема коллективной памяти // Борьба за идентичность и новые институты коммуникаций / Под ред. П.В. Панова, К.А. Сулимова, Л.А. Фадеевой. М.: РОССПЭН, 2012. С. 35–56.
24. Федорова М.М. Понятие долга памяти в контексте современных идеологических дискурсов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2019. № 2. С. 133–140.
25. Фрейдзон В.И. История Хорватии. Краткий очерк с древнейших времен до образования республики (1991 г.). СПб.: Алетей, 2001.
26. Шмагин Д.В. «Синдром Виши»: политические проблемы переосмысления коллаборационистского прошлого // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2012. № 2. С. 70–79.
27. Art D. The politics of the Nazi past in Germany and Austria. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0067237811000166>.
28. Beljo A. Yu-genocide: Bleiburg, death marches, UDBA (Yugoslav secret police). Toronto: Northern Tribune Pub., 1995.
29. Bulajić M. Jasenovac: The Jewish-Serbian Holocaust (the role of the Vatican) in Nazi-Ustasha Croatia (1941–1945). Belgrade: Fund for Genocide Research; Stručna knjiga, 2002.
30. Bulajić M. Tudjman's 'Jasenovac myth': Ustasha crimes of genocide. Belgrade: The Ministry of Information of the Republic of Serbia, 1992.
31. Edele M. Fighting Russia's history wars. Vladimir Putin and the codification of World War II // History and Memory. 2017. Vol. 29. No. 2. P. 90–124. DOI: 10.2979/histmemo.29.2.05.
32. Franc R., Perasović B., Mustapić M. Youth, history and a crisis of democracy? Perspectives from Croatia // Understanding youth participation across

Europe / Ed. by H. Pilkington, G. Pollock, R. Franc. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 227–263. DOI: 10.1057/978-1-137-59007-7_10.

33. Goffman I. Stigma: Notes on the management of spoiled identity. New York: Simon and Shuster, 1963.

34. Heisler M.O. Challenged histories and collective self-concepts: Politics in history, memory, and time // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2008. Vol. 617. No. 1. P. 199–211.

35. Heisler M.O. The political currency of the past: History, memory and identity // *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2008. Vol. 617. No. 1. P. 14–24. DOI: 10.1177/0002716208315024.

36. Hrvatski Holokaust: dokumenti i svjedočanstva o poratnim pokoljima u Jugoslaviji / Ed. by J.I. Prcela, D. Živić. Zagreb: Hrvatsko društvo političkih zatvorenika, 2001.

37. Jović D. Official memories' in post-authoritarianism: An analytical framework // *Journal of Southern Europe and the Balkans*. 2006. Vol. 6. No. 2. P. 98–107. DOI: 10.1080/1461319042000242001.

38. Kočović B. *Žrtve Drugog svetskog rata u Jugoslaviji* (Victims of World War Two in Yugoslavia). London, 1985.

39. Koposov N. Memory laws, memory wars: The politics of the past in Europe and Russia. Cambridge: Cambridge university press, 2018. DOI: 10.25285/2078-1938-2019-11-1-186-190.

40. Nolte E. The past that will not pass: A speech that could be written but not delivered // *The Nazi Germany sourcebook: An anthology of texts* / Ed. by R. Stackelberg, S.A. Winkle. London; New York: Routledge, 2002.

41. Odak S., Benčić A. Jasenovac — A past that does not pass: The presence of Jasenovac in Croatian and Serbian collective memory of conflict // *East European Politics and Societies and Cultures*. 2016. Vol. 30. No. 4. P. 811–814. DOI: 10.1177/0888325416653657.

42. Replicating atonement. Foreign models in the commemoration of atrocities / Ed. by M. Gabowitsch. Cham: Palgrave Macmillan, 2017.

43. Rieff D. In praise of forgetting: Historical memory and its ironies. Yale: Yale University Press, 2016.

44. Rivera L. Managing 'spoiled' national identity: War, tourism, and memory in Croatia // *American Sociological Review*. 2008. No. 73. P. 613–634.

45. Ruiz Jiménez J.Á. Las sombras de la barbarie: Confrontación de memorias colectivas en los países exyugoslavos // *Balkania*. 2012. No. 3. P. 127–141.

46. Smith A. National identity and idea of European unity // *International Affairs*. 1992. Vol. 68. No. 1. P. 55–76.

47. Smith K.E. Mythmaking in the new Russia: Politics and memory during the Yeltsin era. Ithaca, 2002.

48. Subotic J. Political memory, ontological security, and Holocaust remembrance in post-communist Europe // *European Security*. 2018. Vol. 27. No. 3. P. 296–313. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1497980>.

49. Teržić V. *Jugoslavija u aprilskom ratu*. Titograd: Grafički zavod, 1963.

50. Twenty years after communism: The politics of memory and commemoration / Ed. by M. Bernhard, J. Kubik. Oxford: Oxford University Press, 2014. DOI: <https://doi.org/10.5612/slavicreview.75.1.182>.

51. Wertsch J.V. *Voices of collective remembering*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. DOI: 10.2307/3220266.

52. Wertsch J.V., Karumidze Z. Spinning the past: Russian and Georgian accounts of the war of August 2008 // *Memory Studies*. 2009. Vol. 2. No. 3. P. 377–391. DOI: 10.1177/1750698008337566.

53. Žerjavić V. Gubici stanovništva Jugoslavije u Drugom svjetskom ratu (The losses of the Yugoslav population in World War Two). Zagreb, 1989.

A.M. Ponamareva

AN INCONVENIENT PAST OF WORLD WAR II IN THE HISTORICAL POLICY OF THE REPUBLIC OF CROATIA

*Institute of Scientific Information for Social Sciences,
Russian Academy of Sciences
51/21 Nakhimovskii prospect, Moscow, 117997*

Historical research has always, to one degree or another, been used for political expediency, during the periods of war and intense social and political upheaval transforming into the ‘heavy artillery’ of the state propaganda. In recent years, this trend has received a powerful impetus, prompting scholars to critically reassess the role of historical memory in the formation of collective identities and political myths. These studies have already turned into a full-fledged independent research area, focused on politics of history and memory and the use of the past for political purposes in general. This paper examines the key features and content of the historical policy of the Republic of Croatia regarding its ‘inconvenient past’ of the World War II. While the experience of the recent Serbo-Croatian conflict is often glossed over, the landmark events of the 1940s are constantly invoked in the public rhetoric of the country’s leaders, turning into a ‘past that does not pass’. In the countries of the former Yugoslavia competing narratives are constructed around certain historical events and personalities: if Serbia concentrates on such topics as Jasenovac and anti-fascism, Croatia invokes the memories of the so-called Bleiburg massacre of 1945, the ‘Way of the Cross’ and the victims of communism. Jasenovac and Bleiburg are counterposed to each other as ‘places of remembrance’, which provide political opponents with yet another opportunity to challenge each other over differences in the interpretation of both the events of World War II and the contemporary bilateral relations. The author considers Serbo-Croatian dispute over historical events from the standpoint of the theory of stigmatization by E. Goffman. Within this theoretical framework, the author attempts to conceptualize the events of World War II as a special ‘stigma’ of Croatia. Such extrapolation is perfectly defensible on the grounds of the Erving Goffman’s classic theory. It allows for the identification of the type of strategy to promote the country’s reputation, chosen by the Republic of Croatia from those available to states with a ‘tarnished’ national identity. Building on the E. Goffman’s

theory the author concludes that Croatia adopts the strategy of ‘selective amnesia’, preferring to conceal the controversial episodes of its history. The paper identifies methods of historical self-legitimation of the Republic of Croatia, as well as their foreign policy implications.

Keywords: historical memory, politics of memory, political use of the past, identity, memory studies, stigmatization, World War II, the Republic of Croatia.

About the author: *Anastasia M. Ponamareva* — PhD (Sociology), Senior Research Fellow at the Department of the European Security of the Center of Scientific Information Studies on Global and Regional Issues, the Institute of Scientific Information for Social Sciences, the Russian Academy of Sciences (e-mail: amp1982@mail.ru).

Acknowledgements: The reported study was funded by RFBR according to the research project No. 19-011-00662.

REFERENCES

1. Achkasov V.A. 2013. ‘Politika pamyati’ kak instrument konstruirovaniya postsotsialisticheskikh natsii [‘Politics of memory’ as a tool for post-Socialist ‘nation-building’]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial’noi antropologii*, vol. XVI, no. 4 (69), pp. 106–123. (In Russ.)
2. Achkasov V.A. 2012. Rol’ politicheskikh i intellektual’nykh elit postkommunisticheskikh gosudarstv v proizvodstve ‘politiki pamyati’ [The role of political and intellectual elites of post-Communist states in the development of memory politics]. In Malinova O.Yu. (ed.). *Simvolicheskaya politika. Vyp. 1. Konstruirovaniye predstavlenii o proshlom kak vlastnyi resurs* [Symbolic politics. Iss. 1. Construction of the past as a power resource]. Moscow, INION RAN Publ., pp. 126–148. (In Russ.)
3. Assman Ya. 2004. *Kul’turnaya pamyat’. Pis’mo, pamyat’ o proshlom i politicheskaya identichnost’ v vysokikh kul’turakh drevnosti* [Cultural memory and early civilization writing, remembrance, and political imagination]. Moscow. (In Russ.)
4. Belyakov S.S. 2002. Genotsid serbskogo naroda v Nezavisimom gosudarstve Khorvatiya [Serbian genocide in the Independent State of Croatia]. *Voennyi kommentator: Voенно-istoricheskii al’manakh*, no. 1 (3), pp. 77–80. (In Russ.)
5. Voronovich A., Efremenko D. 2017. Politika pamyati po-kievski: strategii formirovaniya ukrainskoi identichnosti v kontekste evrointegratsionnykh protsessov [Politics of memory, Kiev style]. *Russia in Global Affairs*, vol. 15, no. 5, pp. 209–223. (In Russ.)
6. Gofman I. 2001. *Stigma: Zametki ob upravlenii isporchennoi identichnost’yu* [Stigma: Notes on the management of spoiled identity]. Available at: <http://gendocs.ru/v27579/?cc=1> (accessed: 11.11.2019). (In Russ.)
7. Gus’kova E.Yu. 2001. *Istoriya yugoslavskogo krizisa (1990–2000)* [History of the Yugoslav crisis (1990–2000)]. Moscow, Russkoe Pravo Publ. (In Russ.)
8. Efremenko D.V., Miller A.I., Malinova O.Yu. 2018. Politika pamyati i istoricheskaya nauka [Politics of memory and historical science]. *Rossiiskaya istoriya*, no. 5, pp. 128–140. DOI: 10.31857/S086956870001569-6. (In Russ.)

9. Zakharov T.V. 2016. Reshenie Mezhdunarodnogo suda OON ot 3 fevralya 2015 g. po delu o primenenii Konventsii o preduprezhdenii prestupleniya genotsida i nakazaniya za nego ('Khorvatiya protiv Serbii') [UN International Court decision of 3 February 2015 concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia vs Serbia)]. *Sotsial'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaya i zarubezhnaya literatura. Ser. 4. Gosudarstvo i pravo: Referativnyi zhurnal*, pp. 59–68. (In Russ.)

10. Koposov N.E. 2011. *Pamyat' strogogo rezhima. Istoriya i politika v Rossii* [Memory strict regime. History and politics in Russia]. Moscow. (In Russ.)

11. Malinova O.Yu. 2018. Politika pamyati kak oblast' simvolicheskoi politiki [Politics of memory as sphere of symbolic policy]. In Miller A.I., Efremenko D.V. (eds.). *Metodologicheskie voprosy izucheniya politiki pamyati* [Methodological issues of studying the politics of memory]. Moscow, St. Petersburg, Nestor-Istoriya, pp. 27–54. (In Russ.)

12. Malinova O.Yu. 2012. Politicheskoe ispol'zovanie proshlogo kak instrument simvolicheskoi politiki: evolyutsiya diskursa vlastvuyushchei elity v postsovetsoi Rossii [Political usage of the past as a tool of symbolic policy: The evolution of a discourse of the governing elite in post-Soviet Russia]. *Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS*, vol. 8, no. 4, pp. 179–204. (In Russ.)

13. Meleshkina E.Yu. 2018. Pamyat' o sotsialisticheskoi Yugoslavii v publichnom prostranstve byvshikh respublik SFRYU [Memory of socialist Yugoslavia in public sphere of the former SFRY republics]. *Politicheskaya nauka*, vol. 3, pp. 265–289. DOI: 10.31249/poln/2018.03.11. (In Russ.)

14. Miller A.I. 2012. Istoricheskaya politika v Vostochnoi Evrope nachala XXI veka [Historical policy in the Eastern Europe in the beginning of the XXI century]. In Miller A., Lipman M. (eds.). *Istoricheskaya politika v XXI veke* [Historical policy in the 21st century]. Moscow, pp. 7–32. (In Russ.)

15. Ponomareva E.G. 2007. *Politicheskoe razvitie postyugoslavskogo prostranstva (vnutrennie i vneshnie faktory)* [The political development of the post-Yugoslavian area (internal and external factors)]. Moscow, MGIMO (U) MID Rossii Publ. (In Russ.)

16. Proidakov A.A., Suvorov Yu.V. 2017. Genotsid serbov kak chast' politiki Nezavisimogo gosudarstva Khorvatiya (1941–1945 gody) [Serbian genocide as a part of the Independent State of Croatia's policy (1941–1945)]. *Uchenye zapiski Petrozavodskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 1, pp. 37–40. (In Russ.)

17. Romanenko S.A. 2000. *Yugoslaviya: istoriya vozniknoveniya, krizis, raspad, obrazovanie nezavisimyykh gosudarstv. Natsional'noe samoopredelenie narodov Tsentral'noi i Yugo-Vostochnoi Evropy v XIX–XX vv.* [Yugoslavia: Emergence, crisis, collapse, and the formation of independent states: National self-determination of peoples of Central and South-East Europe in the 19–20th centuries]. Moscow. (In Russ.)

18. Rulinskii V.V. 2013. 'Spor istorikov' v Germanii: problema otvetstvennosti za natsistskie prestupleniya ['Historians' dispute' in Germany: The problem of responsibility for the Nazi crimes]. *Vestnik slavyanskikh kul'tur*, no. 1, pp. 46–56. (In Russ.)

19. Safronova Yu.A. 2019. *Istoricheskaya pamyat': vvedenie: Uchebnoe posobie* [Historical memory: An introduction]. St. Petersburg, Izdatel'stvo Evropeiskogo universiteta v Sankt-Peterburge. (In Russ.)

20. Safronova Yu.A. 2018a. Memory studies: evolyutsiya, problematika i institutsional'noe razvitiye [Memory studies: Evolution, problematics and institutional development]. In Miller A.I., Efremenko D.V. (eds.). *Metodologicheskie voprosy izucheniya politiki pamyati* [Methodological issues of memory studies]. Moscow, St. Petersburg, Nestor-Istoriya Publ., pp. 11–27. (In Russ.)
21. Safronova Yu.A. 2018b. Tret'ya volna memory studies: Dvadsat' tri goda protiv shersti [The third wave of memory studies: Going against the grain for twenty-three years]. *Politicheskaya nauka*, no. 3, pp. 12–31. DOI: 10.31249/poln/2018.03.01. (In Russ.)
22. Titov V.V. 2017. *Politika pamyati i formirovanie natsional'no-gosudarstvennoi identichnosti: Rossiiskii opyt i novye tendentsii* ['Politics of memory' and development of national and state identity: Russian experience and new trends]. Moscow, Vash format Publ. (In Russ.)
23. Fadeeva L.A. 2012. 'Proshloe' v politike identichnosti i problema kollektivnoi pamyati ['The past' in the identity politics and the problem of collective memory]. In Panov P.V., Sulimov K.A., Fadeeva L.A. (eds.). *Bor'ba za identichnost' i novye instituty kommunikatsii* [The struggle for identity and new institutions of communication]. Moscow, ROSSPEN Publ., pp. 35–56. (In Russ.)
24. Fedorova M.M. 2019. Ponyatie dolga pamyati v kontekste sovremennykh ideologicheskikh diskursov [The concept of the duty of memory in the context of modern ideological discourses]. *Kaspiiskii region: politika, ekonomika, kul'tura*, no. 2, pp. 133–140. (In Russ.)
25. Freidzon V.I. 2001. *Istoriya Khorvatii. Kratkii ocherk s drevneishikh vremen do obrazovaniya respubliki (1991 g.)*. [History of Croatia since ancient times to the formation of the republic in 1991. A brief overview]. St. Petersburg, Aleteiya Publ. (In Russ.)
26. Shmagin D.V. 2012. 'Sindrom Vishi': politicheskie problemy pereosmysleniya kollaboratsionistskogo proshlogo [The 'Vichy syndrome': The political problems of the collaborationist past rethinking]. *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Politologiya*, no. 2, pp. 70–79. (In Russ.)
27. Art D. 2006. *The politics of the Nazi past in Germany and Austria*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0067237811000166>.
28. Beljo A. 1995. *Yu-genocide: Bleiburg, death marches, UDBA (Yugoslav secret police)*. Toronto, Northern Tribune Pub.
29. Bulajić M. 2002. *Jasenovac: The Jewish-Serbian Holocaust (the role of the Vatican) in Nazi-Ustasha Croatia (1941–1945)*. Belgrade, Fund for Genocide Research, Stručna knjiga.
30. Bulajić M. 1992. *Tudjman's 'Jasenovac myth': Ustasha crimes of genocide*. Belgrade, The Ministry of Information of the Republic of Serbia.
31. Edele M. 2017. Fighting Russia's history wars. Vladimir Putin and the codification of World War II. *History and Memory*, vol. 29, no. 2, pp. 90–124. DOI: 10.2979/histmemo.29.2.05.
32. Franc R., Perasović B., Mustapić M. 2018. Youth, history and a crisis of democracy? Perspectives from Croatia. In Pilkington H., Pollock G., Franc R. (eds.). *Understanding youth participation across Europe*. London, Palgrave Macmillan, pp. 227–263. DOI: 10.1017/978-1-137-59007-7_10.
33. Goffman E. 1963. *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. New York, Simon and Shuster.

34. Heisler M.O. 2008a. Challenged histories and collective self-concepts: Politics in history, memory, and time. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 617, no. 1, pp. 199–211.
35. Heisler M.O. 2008b. The political currency of the past: History, memory and identity. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 617, no. 1, pp. 14–24. DOI: 10.1177/0002716208315024.
36. Prcela J.I., Živić D. (eds.). 2001. *Hrvatski Holokaust: dokumenti i svjedočanstva o poratnim pokoljima u Jugoslaviji*. Zagreb, Hrvatsko društvo političkih zatvorenika.
37. Jović D. 2006. Official memories' in post-authoritarianism: An analytical framework. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 6, no. 2, pp. 98–107. DOI: 10.1080/1461319042000242001.
38. Kočović B. 1985. *Žrtve Drugog svetskog rata u Jugoslaviji (Victims of World War Two in Yugoslavia)*. London.
39. Koposov N. 2018. *Memory laws, memory wars: The politics of the past in Europe and Russia*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: 10.25285/2078-1938-2019-11-1-186–190.
40. Nolte E. 2002. The past that will not pass: A speech that could be written but not delivered. In Stackelberg R., Winkle S.A. (eds.). *The Nazi Germany sourcebook: An anthology of texts*. London, New York, Routledge.
41. Odak S., Benčić A. 2016. Jasenovac — A past that does not pass: The presence of Jasenovac in Croatian and Serbian collective memory of conflict. *East European Politics and Societies and Cultures*, vol. 30, no. 4, pp. 811–814. DOI: 10.1177/0888325416653657.
42. Gabowitsch M. (ed.). 2017. *Replicating atonement. Foreign models in the commemoration of atrocities*. Cham, Palgrave Macmillan.
43. Rieff D. 2016. *In praise of forgetting: Historical memory and its ironies*. Yale, Yale University Press.
44. Rivera L. 2008. Managing 'spoiled' national identity: War, tourism, and memory in Croatia. *American Sociological Review*, no. 73, pp. 613–634.
45. Ruiz Jiménez J.Á. 2012. Las sombras de la barbarie: Confrontación de memorias colectivas en los países exyugoslavos. *Balkania*, no. 3, pp. 127–141.
46. Smith A. 1992. National identity and idea of European unity. *International Affairs*, vol. 68, no. 1, pp. 55–76.
47. Smith K.E. 2002. *Mythmaking in the new Russia: Politics and memory during the Yeltsin era*. Ithaca.
48. Subotic J. 2018. Political memory, ontological security, and Holocaust remembrance in post-communist Europe. *European Security*, vol. 27, no. 3, pp. 296–313. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1497980>.
49. Teržić V. 1963. *Jugoslavija u aprilskom ratu*. Titograd, Grafički zavod.
50. Bernhard M., Kubik J. (eds.). 2014. *Twenty years after communism: The politics of memory and commemoration*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.5612/slavicreview.75.1.182>.
51. Wertsch J.V. 2002. *Voices of collective remembering*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: 10.2307/3220266.
52. Wertsch J.V., Karumidze Z. 2009. Spinning the past: Russian and Georgian accounts of the war of August 2008. *Memory Studies*, vol. 2, no. 3. DOI: 10.1177/1750698008337566.
53. Žerjavić V. 1989. *Gubici stanovništva Jugoslavije u Drugom svjetskom ratu (The Losses of the Yugoslav Population in World War Two)*. Zagreb.

ИНОСТРАННАЯ ПОМОЩЬ

В.И. Бартенев*

ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОГРАММ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА: ОТ ИНАУГУРАЦИИ ДО «УКРАИНАГЕЙТА»

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

В статье обозначены и объяснены наиболее характерные существенные и процедурные особенности финансирования программ международной помощи при администрации Д. Трампа. Исследование охватывает период от инаугурации 45-го президента США до «Украинагейта» — первого в американской истории скандала, связанного с выявлением признаков противозаконного манипулирования ресурсами помощи главой Белого дома для внутривнутриполитических нужд, что стало поводом для объявления ему импичмента. В первом разделе рассмотрены концептуальные подходы Д. Трампа и его команды к использованию инструментов внешней помощи в политических целях, во втором — воплощение этих установок в жизнь и противостояние с Конгрессом по вопросам формирования и исполнения бюджетов соответствующих программ, наконец, в третьем — общие и отличительные черты трех ярких примеров замораживания Соединенными Штатами помощи: в отношении Пакистана, стран Северного треугольника (Гватемалы, Гондураса и Сальвадора) и Украины. Сделан вывод, что для Д. Трампа изначально был характерен крайне прагматичный, транзакционалистский подход к внешней помощи, оказание которой рассматривалось в качестве взаимовыгодной сделки, направленной на получение конкретных дивидендов, зачастую краткосрочных. Приверженность такому подходу ярко проявлялась и в публичных выступлениях президента, и в текстах подготовленных его администрацией доктринальных документов и проектов бюджета, и в периодических попытках — пусть и безуспешных — сократить объемы помощи странам, «не дающим США ничего взамен», и подготовить почву для изъятия ассигнован-

* *Бартенев 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).

ных Конгрессом средств в бюджет. Квинтэссенцией транзакционализма стало как раз широкое применение практики замораживания помощи, которая позволяет США без дополнительных затрат принуждать контрагентов к уступкам. Украинский кейс, несомненно, радикально отличался от пакистанского и центральноамериканского, но приписываемые Д. Трампу противоположные действия, равно как и реакция на них его политических оппонентов, весьма логично встраиваются в общую канву его президентства и служат примером беспрецедентной политизации вопросов финансирования программ международной помощи. Рассматривать эту тенденцию следует в контексте традиционного для США противостояния ветвей власти относительно прерогатив президента по двум вопросам: реализации внешнеполитического курса и исполнения бюджета. Международная помощь оказалась именно той сферой, где эти две составляющие наложились друг на друга, произведя кумулятивный эффект, силу которого в полной мере продемонстрировали «Украинагейт» и его последствия.

Ключевые слова: США, Дональд Трамп, Белый дом, Конгресс, международная помощь, военная помощь, транзакционализм, импичмент, «Украинагейт», Украина, Пакистан, Северный трезубик.

За три года, прошедших с момента избрания президентом США Дональда Трампа, в экспертной среде его подход к международным делам стало принято характеризовать как транзакционалистский¹. Тем самым специалисты хотят подчеркнуть нацеленность американского лидера — бизнесмена, всю жизнь занимавшегося недвижимостью, — на заключение разного рода «сделок», причем отнюдь не всегда ориентированных на долгосрочную перспективу, с использованием метода кнута и пряника. Преимущественно транзакционализм во внешней политике нынешнего главы Белого дома рассматривается на богатом материале торговых переговоров, хотя, пожалуй, не менее ярко он изначально проявлялся и в сфере предоставления международной помощи, где Соединенные Штаты, равно как и другие развитые страны — члены Комитета по содействию развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР), также сталкивались с необходимостью смягчить последствия укрепления позиций незападных государств, в первую

¹ Среди первых англоязычных работ, в которых был использован эпитет «транзакционалистский» в отношении внешней политики Д. Трампа, см.: [Ikenberry, 2017; Brands, 2017; Patrick, 2017; Stokes, 2018].

очередь Китая [Rosser, Tubilewicz, 2015; Swedlund, 2017b; Regilme, Hartmann, 2019; и др.].

Политика США как донора при Д. Трампе, скорее всего, так и осталась бы в тени развязанных им торговых войн, если бы в сентябре 2019 г. в Вашингтоне не разразился крупный политический скандал, в центре которого, по сути, впервые в американской истории оказались именно вопросы предоставления помощи зарубежным странам и который получил название «Украинагейт». Спровоцирован он был подачей в Конгресс анонимного рапорта с описанием закулисных попыток главы Белого дома оказать давление на президента Украины Владимира Зеленского с целью получить личные электоральные дивиденды². В контексте этих усилий в рапорте рассматривалось и временное замораживание поставок военной помощи Киеву, произведенное по указанию американского лидера с нарушением установленных правил, что дало повод демократам в итоге объявить ему импичмент.

Цель статьи — обозначить и объяснить наиболее характерные содержательные и процедурные особенности финансирования программ международной помощи при действующей администрации. Достичь ее планируется в три этапа, каждому из которых будет посвящен отдельный раздел. Вначале будет обозначена специфика концептуальных подходов Д. Трампа и его администрации к использованию инструментов международной помощи в политических целях. Затем проведен анализ воплощения этих установок в жизнь и противостояния с Конгрессом по вопросам формирования и исполнения бюджетов соответствующих программ. Наконец, на последнем этапе будут выявлены общие и отличительные черты трех ярких примеров блокирования (удержания) средств помощи при Д. Трампе: в отношении Пакистана, стран так называемого Северного треугольника (Гватемалы, Гондураса и Сальвадора) и Украины.

Благодаря особенностям определения цели исследования, выбранной последовательности шагов и акценту на взаимоувязке выводов, формулируемых на каждом этапе, предлагаемая статья будет принципиально отличаться от других работ, посвященных заявленной теме [см., например: Тама, 2019]. Как представляется,

²Report to the Chairman of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence Richard Burr and the Chairman of the U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence Adam Schiff // The Washington Post. 12.08.2019. Available at: <https://games-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/3b5487def987-4cef-b59b-c29bb67687ac/note/ef3465c1-465b-4e68-9b36-08b5946b0df4.pdf#page=1> (accessed: 30.12.2019).

решение поставленных задач будет иметь не только прикладное, «конъюнктурное», но и общетеоретическое, вневременное значение. Во-первых, оно позволит верифицировать целый ряд гипотез касательно факторов, определяющих характер политики США в вопросах оказания международной помощи³. В их числе стоит, например, упомянуть гипотезу американских исследователей Р. Флэка и К. Килби о том, что геополитические интересы при президенте-республиканце обретают больший вес [Fleck, Kilby, 2001], или предположение другого ученого из США Р. Трэвиса, что в отсутствие мощного лобби и при низком уровне общественной поддержки программ международной помощи они станут одной из наиболее вероятных целей для сокращения бюджетных расходов Соединенных Штатов даже в тех ситуациях, когда Белый дом и Конгресс контролируются одной партией [Travis, 2010]. Во-вторых, изучение заявленной темы может предоставить новый эмпирический материал для рассмотрения крайне важной — с точки зрения понимания особенностей оказания помощи зарубежным странам как инструмента внешней политики — практики временного блокирования ассигнованных на эти цели средств. Системной разработкой данного сюжета, который близко соприкасается с тематикой применения международных санкций, в мире занимался лишь узкий круг исследователей [Stokke, 1995; Swedlund, 2017a; Crawford, 1997; Crawford, Kacarska, 2019], но с преимущественным фокусом на замораживании «обусловленной помощи» в целях содействия демократизации страны-реципиента. Наконец, в-третьих, анализ избранной проблематики позволил затронуть и одну из центральных для американского политического и академического дискурса тем о противостоянии администрации и Конгресса в вопросе о границах полномочий президента в области внешней политики и исполнения федерального бюджета [см., например: Журавлева, 2011; Middlekauff, 1990; Chafetz, 2017; и др.].

Трансакционализм как базовый принцип политики международной помощи при администрации Д. Трампа

В истории США было лишь несколько президентов, которые уделяли значимое внимание вопросам международной помощи

³Соответствующий библиографический комплекс исчисляется несколькими десятками работ, среди которых наиболее релевантными в контексте данного исследования являются: [Sexton, Decker, 1993; Fleck, Kilby, 2001; Milner, Tingley, 2010, 2015; Harrigan, Wang, 2011; Travis, 2010; Wells, 2013; Tama, 2019; de Cazotte, 2020].

в своей предвыборной кампании. В XX в. наибольший интерес к данной теме до прихода в Белый дом проявил Дж.Ф. Кеннеди [см. подробнее: Taffet, 2012: 26–27; Шенин, 2018], а в XXI столетии — непосредственный предшественник Д. Трампа — Б. Обама. Содействие развитию представляло собой интегральный компонент внешнеполитической стратегии будущего 44-го президента США, призывавшего к укреплению общей безопасности посредством инвестиций в общечеловеческие ценности⁴.

Что касается нынешнего главы Белого дома, то до победы на выборах 2016 г. по теме международной помощи он предметно высказался, в сущности, лишь однажды, но зато весьма резко и недвусмысленно. Д. Трамп заявил, что США должны перестать предоставлять помощь странам, которые их ненавидят, и начать инвестировать в инфраструктуру на собственной территории⁵. По всей вероятности, такая риторика, с одной стороны, была призвана найти отклик у наиболее изоляционистски настроенной части электората, на которую хотел опереться Д. Трамп (хотя восприятие внешней помощи большинством американцев не было однозначно негативным и очень сильно зависело от ее целевой направленности [Kull, 2017]), с другой — отражала его отрицательное отношение к выделению значимых сумм на благотворительность.

«Трансакционалистский» подход 45-го президента США отнюдь не является его изобретением. Элементы такой политики можно было наблюдать на протяжении всей истории участия США в реализации программ международной помощи начиная с «доктрины Трумэна» и «плана Маршалла», причем наиболее часто — именно у республиканских администраций. В этом плане политика Д. Трампа, несомненно, подтверждает упомянутую гипотезу Р. Флэка и К. Килби о преобладании геополитических интересов при президенте-республиканце. Однако она имеет и отличительные черты. Во-первых, Д. Трамп нацелен преиму-

⁴ См., например: Full text: Obama's foreign policy speech: The Democratic presidential candidate's foreign policy address at the Ronald Reagan building in Washington, DC // The Guardian. 16.07.2008. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2008/jul/16/uselections2008.barackobama> (accessed: 25.12.2019).

⁵ Quinn B. Will Trump honour pledge to 'stop sending aid to countries that hate us'? // The Guardian. 13.11.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/global-development/2016/nov/13/will-trump-presidency-honour-pledge-stop-sending-foreign-aid-to-countries-that-hate-us-usaid> (accessed: 25.12.2019). См. также: Trump D. Remarks at Prescott Valley Event Center in Prescott Valley, Arizona. 04.10.2016. Available at: <https://www.presidency.ucs.edu/documents/remarks-prescott-valley-event-center-prescott-valley-arizona> (accessed: 25.12. 2019).

ственно на получение ощутимых дивидендов здесь и сейчас, а не на формирование благожелательного отношения к США в отдаленной перспективе, и в этом плане он проявляет себя убежденным сторонником «жесткой силы», если понимать ее, как предлагает, в частности, Н.В. Юдин, как способ решения кратко- и среднесрочных тактических задач путем прямого («силового») воздействия на объект [Юдин, 2015: 101]. Во-вторых, свою приверженность данному подходу американский президент выражает открыто и одинаково прямолинейно и в сообщениях в Twitter, и в наиболее важных с точки зрения формирования исторического наследия публичных выступлениях.

Анализ доступных источников позволяет утверждать, что воплощение в жизнь предвыборной установки Д. Трампа на пересмотр политики США в интересующей нас области началось незамедлительно — благодаря единодушию позиций президента, директора Административно-бюджетного управления (АБУ) Дж.М. Малвейни и госсекретаря Р. Тиллерсона. «Трансакционалистский» подход закономерно нашел отражение уже в самом первом проекте федерального бюджета, опубликованном в марте 2017 г. под названием «Америка прежде всего: проект бюджета, призванного сделать Америку снова великой»⁶. В документе предусматривалось исторически беспрецедентное сокращение всех без исключения основных статей, из которых финансируются программы внешней помощи. В предисловии к проекту бюджета, подписанному Д. Трампом, указано: «Мы планируем делать больше меньшими силами и сделаем правительство более эффективным и подотчетным. Это включает и глубокие сокращения программ внешней помощи. Пришло время поставить во главу угла безопасность и благосостояние американцев и попросить остальной мир активизировать свои усилия и начать платить справедливую долю»⁷. Намеченные в этом документе общие финансовые параметры нашли отражение и в первом проекте бюджета международных программ на 2018 фин. г., внесенном в Конгресс в мае 2017 г. Данная инициатива, как мы увидим, была сразу же встречена Конгрессом в штыки, причем как демократами, так и республиканцами, однако позицию президента это не изменило.

⁶Executive Office of the United States of America — Office of Management and Budget. America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again. March 2017 // The White House. Available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf (accessed: 25.12.2019).

⁷Ibid. P. 2.

Идейные установки Д. Трампа были закреплены и в текстах ключевых доктринальных документов, имеющих в долгосрочной перспективе куда большее значение, чем президентский проект бюджета. В «Стратегии национальной безопасности» 2017 г. (СНБ-2017), например, подчеркивалось: «Предоставляемая США помощь развитию должна способствовать реализации американских национальных интересов. Мы будем уделять приоритетное внимание сотрудничеству с теми целеустремленными партнерами, с которыми у нас имеются общие интересы»⁸. Делая акцент на том, что «крупнейшие триумфы американской государственной политики стали возможны благодаря содействию хрупким и развивающимся странам в их продвижении к успеху»⁹, составители СНБ-2017 приводили в качестве примеров подлинно результативных программ внешней помощи «план Маршалла», поддержку государств Центральной и Восточной Европы после окончания «холодной войны», а также программы послевоенного восстановления в Японии и Республике Корея¹⁰. В СНБ-2017 особо подчеркивались роль помощи в поддержке американского экспорта и создании более предсказуемого инвестиционного климата, а также нацеленность США на устранение необходимости в ее оказании (в противовес политике «некоторых соперников» (прямой намек на КНР), которая порождает пагубную зависимость реципиентов от получаемых ими средств)¹¹.

Обозначенные в СНБ-2017 установки общего характера конкретизировались в Совместном стратегическом плане Госдепартамента и Агентства США по международному развитию (АМР США) на 2018–2022 фин. гг.¹² Сравнение иерархии целей с предыдущей версией (на 2014–2017 фин. гг.)¹³ позволяет выявить четыре ключевых отличия нового плана: 1) перенос акцента на

⁸ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 39 // The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed: 16.06.2019).

⁹ Ibid. P. 38.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² U.S. State Department — U.S. Agency for International Development. Joint Strategic Plan FY 2018–2022. February 2018 // U.S. Agency for International Development (USAID). Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed: 25.12.2019).

¹³ U.S. State Department — U.S. Agency for International Development. Joint Strategic Plan FY 2014–2017. February 2014 // USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (accessed: 16.06.2019).

содействие обеспечению безопасности; 2) ориентация только на экономические интересы самих США (а не стран-реципиентов); 3) исключение задачи продвижения демократии из списка главных приоритетов; 4) акцент на эффективности помощи и экономном расходовании средств налогоплательщиков за пределами страны.

Убежденность Д. Трампа в обоснованности своего крайне прагматичного и откровенно транзакционалистского подхода к оказанию международной помощи укрепило голосование в Генеральной Ассамблее ООН по тексту резолюции, в которой осуждались признание Соединенными Штатами Иерусалима столицей Государства Израиль и перенос туда посольства США¹⁴. В ходе этого голосования абсолютное большинство стран — реципиентов американской помощи выступили против своего основного донора. Резолюцию поддержали в общей сложности 128 государств, 35 сочли возможным воздержаться, а «против» проголосовали лишь 9: Гватемала, Гондурас, Израиль, Маршалловы Острова, Свободные Штаты Микронезии, Науру, Палау, Того и сами Соединенные Штаты (в голосовании не приняла участия 21 страна). После этого постоянный представитель США при ООН Н. Хейли подготовила для Д. Трампа подробную информацию о том, какие страны как голосовали и сколько помощи от США получают. Эти данные шокировали президента настолько, что он включил в очередное послание Конгрессу (январь 2018 г.) просьбу к американским законодателям «принять закон, согласно которому внешняя помощь будет предоставляться только друзьям США и только в том случае, если она будет содействовать американским интересам»¹⁵.

Однако идею кодификации транзакционалистского понимания международной помощи не одобрили на Капитолийском холме, и в сентябре 2018 г. Д. Трамп с трибуны Генеральной Ассамблеи ООН¹⁶ пообещал осуществить полномасштабную ревизию политики в этой сфере, назначив ответственным за это

¹⁴ United Nations General Assembly Resolution on Status of Jerusalem. A/RES/ES-10/19. 21.12.2017 // United Nations. Available at: <https://undocs.org/en/A/ES-10/L.22> (accessed: 25.12.2019).

¹⁵ President Donald J. Trump's State of the Union Address // The White House. 30.01.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/> (accessed: 25.12.2019).

¹⁶ Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly // The White House. 25.09.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/> (accessed: 25.12.2019).

госсекретаря М. Помпео (хотя ранее работа в данном направлении шла в рамках Совета национальной безопасности (СНБ) США под руководством К. Харрингтона). Согласно заявлению заместителя госсекретаря по политическим делам Д. Хэйла, сделанному во время записи свидетельских показаний в рамках предварительного расследования по делу об импичменте Д. Трампа, целью администрации было осуществить разрыв с подходом «бизнес как обычно», в соответствии с которым программы внешней помощи зачастую реализуются «вечно», и их крайне сложно закрыть¹⁷.

На деле подготовка «ревизии» продолжилась не в стенах Госдепартамента, а в ходе межведомственных консультаций, организованных аппаратом СНБ, и общее кураторство осуществлял советник по национальной безопасности Дж. Болтон. По итогам консультаций был подготовлен объемный 60-страничный документ, содержащий весьма жесткие формулировки. По словам Дж. Ингрэма, старшего сотрудника Института Брукингса и сопредседателя Сети за модернизацию международной помощи (Modernizing Foreign Aid Network, MFAN), одной из наиболее влиятельных американских девелопменталистски ориентированных лоббистских структур, ключевые министерства и ведомства постарались смягчить формулировки документа — через внесение оговорок, допускающих свободу маневра при наличии более значимых (overriding) стратегических и гуманитарных императивов¹⁸. В конечном счете этот основополагающий документ, содержание которого стало достоянием общественности (первым о нем написал «Politico»)¹⁹, был сокращен до 6 страниц и трансформирован в проект новой президентской директивы (меморандума) под названием «Адаптация международной помощи к новой эре соперничества великих держав»²⁰. Документ должен был заменить

¹⁷ Baumann B. State Dept's David Hale: Multiple countries had aid withheld // Townhall. 18.11.2019. Available at: <https://townhall.com/tipsheet/bethbaumann/2019/11/18/read-impeachment-deposition-transcript-from-state-department-official-david-hale-n2556689> (accessed: 25.12.2019).

¹⁸ Igoe M. US aid experts ask — how much will Trump's development review matter? // Devex. 18.09.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/us-aid-experts-ask-how-much-will-trump-s-development-review-matter-95624> (accessed: 25.12.2019).

¹⁹ Toosi N. Trump plan would steer foreign aid to 'friends and allies' // Politico. 06.09.2019. Available at: <https://www.politico.com/story/2019/09/06/trump-foreign-aid-allies-1483788> (accessed: 25.12.2019).

²⁰ National Security Presidential Memorandum. Realigning Foreign Assistance for a New Era of Great Power Competition. Draft // The Washington Post. 18.09.2019. Available at: <https://www.washingtonpost.com/context/realigning-foreign-assistance->

директиву по вопросам политики США в области глобального развития, подписанную Б. Обамой в сентябре 2010 г.²¹

Проект новой директивы был основан на идее о том, что традиционные подходы к оказанию международной помощи, разработанные под задачи эпохи «холодной войны» (предотвращение возникновения прокоммунистических повстанческих движений в бедных развивающихся странах) и борьбы с терроризмом (устранение экономических и социальных факторов, способствующих появлению террористических организаций), уже не соответствуют текущим вызовам. Акцент был сделан на том, что США вступили в новую эпоху противостояния великих держав, для которой характерны множественность стратегических соперников, применяющих экономические, политические, информационные и силовые инструменты для оказания давления на сопредельные страны, реструктурирование политического ландшафта и изменение баланса сил, а многие программы международной помощи либо весьма опосредованно вписаны в контекст этого соперничества и сфокусированы на других внешнеполитических приоритетах, либо реализуются неэффективно. В этой связи в проекте директивы были сформулированы 10 новых принципов (одобренных Комитетом принципалов СНБ еще в 2018 г.), на основе которых предполагалось выделять бюджетные средства на программы помощи и оценивать их результативность, а также целесообразность поддержки тех или иных многосторонних организаций:

- фокус на одержании победы в соперничестве великих держав;
- справедливое распределение бремени с другими донорами и приоритизация помощи друзьям и союзникам США;
- содействие устранению потребности государств и организаций в получении международной помощи;
- продвижение американской модели развития;
- масштабирование программ в целях получения большей отдачи;
- ликвидация программ, неэффективных с точки зрения противодействия терроризму;
- содействие обеспечению экономических интересов США;

for-a-new-era-of-great-power-competition/4393eebd-7ed6-40aa-b37a-797e566142c4/ (accessed: 25.12.2019).

²¹ Presidential Policy Directive-6. U.S. Development Policy // The White House. 22.09.2010. Available at: <http://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.12.2019).

- отказ от оказания внешней помощи в случае невозможности достигнуть поставленных целей;
- реформирование многосторонних банков развития;
- продолжение усилий по укреплению глобального лидерства США как донора и проведению различных реформ.

Для дальнейшей разработки, координации и контроля за имплементацией нового подхода планировалось учредить под эгидой СНБ США новый Комитет по координации политики оказания международной помощи, роль сопредседателя в котором, что весьма показательно, должно было играть АБУ. В Комитет предполагалось включить сотрудников Госдепартамента (в том числе постоянного представителя США при ООН), Министерств финансов, обороны, юстиции, сельского хозяйства, торговли, здравоохранения и социальных служб, энергетики, внутренней безопасности, аппарата директора Национальной разведки, ЦРУ, АМР США, Объединенного комитета начальников штабов, Корпорации зарубежных частных инвестиций (или Корпорации финансирования международного развития, призванной прийти ей на смену) и Корпорации вызовов тысячелетия.

В целях повышения эффективности внешней помощи ведомства должны были разработать специальные параметры результативности своих программ, осуществлять их регулярный мониторинг и оценку в соответствии с упомянутыми принципами. АБУ в свою очередь совместно с министерствами и ведомствами должно было провести ревизию действующих инструкций. Предполагалось, что АБУ, аппарат СНБ, Госдепартамент, АМР США и другие ведомства доведут изложенные в проекте новой директивы подходы к оказанию международной помощи до членов Конгресса и определяют целесообразность внесения изменений в бюджетный классификатор и нормативные документы²².

В ноябре 2019 г. на специализированном девелопменталистском портале Devex появилась информация о том, что АМР США уже приступило к выполнению предписаний упомянутой директивы — даже в отсутствие официального ее утверждения. Так, представительства и функциональные бюро Агентства получили распоряжения в рамках планирования бюджетов на 2020 фин. г. конкретизировать, как их программы будут способствовать

²² National Security Presidential Memorandum. Realigning Foreign Assistance for a New Era of Great Power Competition. Draft // The Washington Post. 18.09.2019. Available at: <https://www.washingtonpost.com/context/realigning-foreign-assistance-for-a-new-era-of-great-power-competition/4393eebd-7ed6-40aa-b37a-797e566142c4/> (accessed: 25.12.2019).

достижению указанных 10 основополагающих принципов, а в случае отсутствия такой «увязки» — предоставить специальное обоснование. Кроме того, подразделениям АМР США следовало отныне консультироваться с Бюро по ресурсам международной помощи Госдепартамента при планировании тех или иных изменений в соответствии с проектом директивы и оценивать необходимость получения одобрения со стороны Конгресса. Подразделениям АМР США также предлагалось проанализировать, насколько их планы соответствуют упомянутым 10 принципам, и ответить на ряд вопросов, часть которых представляют большой интерес. Например, соответствие принципу «фокус на одержании победы в соперничестве великих держав» предполагалось определять, отвечая на вопрос: «Используется ли помощь США для выплаты долга перед другими странами, в первую очередь Китаем»; выполнение принципа «приоритизация помощи друзьям и союзникам США» — посредством оценки степени совпадения дипломатических, экономических и стратегических интересов и ценностей реципиента и США (следовало учитывать совпадение результатов голосования в ООН, наличие двусторонних торговых соглашений, вклад в деятельность военных коалиций под эгидой США, а также соблюдение страной-реципиентом прав религиозных меньшинств). Наконец, соответствие принципу «содействие устранению потребности государств и организаций в получении международной помощи» предполагалось проверять, используя разработанные АМР количественные индикаторы транзита (graduation) реципиента к опоре на собственные силы (self-reliance)²³.

Показательно, что в Конгрессе с самого начала опасались пересмотра политики в области международной помощи. Об этом свидетельствовало, в частности, включение в Закон о консолидированных ассигнованиях на 2020 фин. г. пункта о том, что любые «программные, финансовые или организационные изменения, обусловленные проведением ревизии политики международной помощи, должны быть согласованы и надлежащим образом доводиться до сведения соответствующих комитетов по ассигнованиям» (ст. 7015j)²⁴. Данный факт стал очередным

²³ Igoe M. USAID missions told to comply with Trump's 'foreign assistance realignment' // Devex. 28.11.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/usaid-missions-told-to-comply-with-trump-s-foreign-assistance-realignment-96120> (accessed: 25.12.2019).

²⁴ Further Consolidated Appropriations Act 2020. P.L. 116-94. 20.12.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/1865/text> (accessed: 25.12.2019).

примером противостояния администрации и законодателей по вопросам международной помощи. Оно началось уже в 2017 г., когда обе палаты Конгресса контролировали республиканцы, и обострилось после промежуточных выборов 2018 г., по итогам которых большинством в Палате представителей США завладели демократы.

Негативное восприятие подхода администрации Д. Трампа к оказанию международной помощи значительной частью конгрессменов и сенаторов ни в коем случае нельзя рассматривать только в категориях несовместимости идейных установок. Воплощение предложенных главой Белого дома концептуальных «инноваций» на практике создавало реальные предпосылки для превращения сферы международной помощи в одно из главных полей схватки по вопросам прерогатив президента в реализации внешнеполитического курса. Такого рода «мины» были заложены и на других направлениях: не меньшую опасность таила и обозначенная Д. Трампом еще в рамках предвыборной кампании готовность к одностороннему выходу из международных соглашений и применению силы (без оглядки на Конгресс). Однако ввиду доминирования финансовой составляющей в политике оказания помощи транзакционалистский подход команды 45-го президента США не только вступал в противоречие с межпартийным интернационалистским консенсусом на Капитолийском холме [de Cazotte, 2020: 60], но и потенциально затрагивал закрепленное Конституцией США за Конгрессом «право кошелька»²⁵, реализуемое как в процессе принятия бюджета, так и в контроле за его исполнением.

Вопросы финансирования международной помощи в противостоянии Белого дома и Конгресса

Противоборство исполнительной и законодательной ветвей власти в вопросах финансирования программ международной помощи при Д. Тампе было в значительной степени предопределено беспрецедентным усилением роли АБУ при Дж.М. Малвейни, который с 2019 г. приступил к временному исполнению обязанностей еще и руководителя аппарата Белого дома. По словам Л. Шрейер, президента еще одной крайне влиятельной лоббистской организации — Коалиции за глобальное амери-

²⁵ «Право кошелька» — закрепленное Конституцией США (ст. 7 и 9) за Конгрессом право собирать налоги и утверждать бюджетные ассигнования.

канское лидерство (U.S. Global Leadership Coalition — USGLC), именно Дж.М. Малвейни, неоднократно демонстрировавший в бытность конгрессменом (от штата Южная Каролина) свое крайне негативное отношение к внешней помощи, оказал «чрезмерно сильное влияние на определение бюджетных приоритетов администрации»²⁶. С фигурой Дж.М. Малвейни и с АБУ в целом американские эксперты связывают и планы радикального сокращения бюджетов международной помощи, и различные варианты затруднения процесса расходования уже ассигнованных Конгрессом средств.

Прежде чем более подробно описать эти деструктивные, с точки зрения большинства законодателей, инициативы АБУ, важно напомнить некоторые ключевые особенности структуры американского бюджета международной помощи. По состоянию на текущий момент в США в ее оказании участвуют 22 министерства и ведомства, однако 95% средств распоряжаются всего лишь шесть структур: Госдепартамент, АМР США, Министерства обороны, сельского хозяйства, здравоохранения и социальных служб, а также Корпорация вызовов тысячелетия (КВТ), учрежденная Конгрессом при Дж. Буше-мл. в 2004 г.²⁷ В общей сложности средства, из которых финансируются американские программы международной помощи, выделяются на основании 10 из 12 отдельных законов об ассигнованиях (за исключением ассигнований на деятельность органов законодательной власти, а также на строительство военных объектов, нужды Министерства по делам ветеранов и связанных ведомств).

Несмотря на высокую степень фрагментации американской системы управления помощью, ее ядром выступают программы, финансируемые из ассигнований по специальному разделу федерального бюджета под названием «Международные отношения» (International Relations). В этот раздел, в частности, входят два крупных подраздела: 151 — «Помощь развитию и гуманитарная помощь» и 152 — «Помощь в области безопасности», что отражает изначальную структуру Закона о международной помощи

²⁶ Schrayner L. Foreign assistance in the 'America First Era'. July 2017. P. 4. Available at: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Blum2018_Schrayner_Brief.pdf (accessed: 16.06.2019).

²⁷ U.S. Government Accountability Office. Foreign Assistance: Federal Monitoring and Evaluation Guidelines Incorporate Most but Not All Leading Practices. GAO-19-466: Published: 31.07.2019. Publicly Released: 31.07.2019. P. 1. Available at: <https://www.gao.gov/assets/710/700675.pdf> (accessed: 25.12.2019).

1961 г.²⁸ Почти все средства в рамках указанного раздела выделяются Конгрессом на основании нормативного акта, который сегодня называется Закон об ассигнованиях на нужды Государственного департамента, международные операции и связанные программы (Department of State, Foreign Operations, and Related Programs (SFOPs) Appropriations Act). Ассигнования в нем в свою очередь разделены на два крупных блока: «Дипломатическая деятельность и связанные статьи» и «Международные операции», из которого финансируются программы двусторонней помощи, администрируемые Госдепартаментом, АМР США и специализированными агентствами содействия развитию, а также взносы в международные финансовые институты и добровольные взносы в различные международные организации и программы, в первую очередь учреждений системы ООН.

Ассигнования, выделяемые по другим разделам бюджета, например, Министерству обороны США на бесчисленное множество программ сотрудничества в области безопасности (security cooperation), достаточно крупные программы гуманитарной помощи и помощи в области здравоохранения, также исчисляются миллиардами долларов и отражаются в специализированных статистических системах правительства США (в частности, в базе Foreign Aid Explorer²⁹), но отслеживаются только единичными специалистами. Специфика позиции той или иной администрации или Конгресса по вопросам международной помощи в целом в США оценивается в общественном дискурсе, по сути, исключительно на основе сопоставления числовых данных, зафиксированных в президентском проекте бюджета и законах об ассигнованиях SFOPs в подразделе «Международные операции». При этом принято сравнивать оба показателя с объемами ассигнований предыдущего года.

На протяжении трех лет подряд администрация Д. Трампа предлагала исторически беспрецедентные сокращения ассигнований по подразделу «Международные операции» (на 31,4; 25,2 и 23,5% на 2018, 2019 и 2020 фин. гг. соответственно). Однако каждый раз Конгресс шел наперекор Белому дому, демонстрируя редкий пример единодушия представителей двух партий [Tama, 2019], и сохранял помощь почти в полном объеме (табл. 1).

²⁸ Foreign Assistance Act of 1961. Pub. L. 87-195. 75 Stat. 424-2. 04.09.1961. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-75/pdf/STATUTE-75-Pg424-2.pdf#page=1> (accessed: 25.12.2019).

²⁹ Foreign Aid Explorer. Available at: <https://explorer.usaid.gov> (accessed: 12.12.2019).

**Объем расходов на нужды Госдепартамента, международные операции
и связанные программы (2017–2020 фин. г., млрд долл.,
в текущих ценах)**

Подразделы бюджета SFOPs	2017 фин. г. К/А	2018 фин. г. А/З	2018 фин. г. К/А	2019 фин. г. А/З	2019 фин. г. К/А	2020 фин. г. А/З	2020 фин. г. К/А
ВСЕГО	57,53	40,25 (–30%)	54,18 (–6,1%)	41,86 (–23,3%)	54,38 (+0,36%)	42,72 (–21%)	54,8 (+0,6%)
Диплома- тическая деятельность и связанные статьи	18,09	13,2 (–27%)	16,22 (–10,7%)	13,26 (–18,7%)	16,46 (+1,47%)	13,87 (–15,7%)	16,6 (+0,85%)
Между- народные операции	39,44	27,05 (–31,4%)	38,22 (–4%)	28,69 (–25,2%)	37,92 (–0,78%)	29,01 (–23,5%)	38,1 (+0,47%)

Примечания: К/А = Конгресс/Ассигнования; А/З = Администрация/Запрос.

Источник: Congressional Budget Justifications — Department of State, Foreign Operations and Related Programs. FY2018-FY2021. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.12.2019).

При этом сложно не заметить, что масштаб предлагавшихся администрацией Д. Трампа сокращений по отношению к показателям предыдущего года постепенно снижается, и касается это всех без исключения групп статей.

Особо обращает на себя внимание тот факт, что в последний год итоговый объем ассигнований по подразделу «Международные операции» превысил показатели предыдущего года, но лишь на 0,5%, тогда как другие статьи федерального бюджета увеличились на 5% и более. При этом по итогам работы согласительной комиссии окончательная сумма ассигнований оказалась меньше той, которую предлагали и Палата представителей, и Сенат по отдельности, что бывает крайне редко. По мнению некоторых экспертов, это могло быть связано с началом в США новой избирательной кампании и смещением баланса в ассигнованиях в пользу внутренних расходов³⁰ — в ущерб тратам на нужды других стран. Однако стоит заметить, что крупнейшие неправительственные организации (НПО), в частности ONE Campaign и Catholic Relief Services, в 2019 г. остались в целом довольны

³⁰ Saldinger A. Budget bill includes small increase for foreign aid, but is it a win? // Devex. 20.12.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/budget-bill-includes-small-increase-for-foreign-aid-but-is-it-a-win-96268> (accessed: 25.12.2019).

исходом последнего на данный момент раунда противостояния администрации и Конгресса³¹.

Представляется особо важным подчеркнуть отказ республиканцев солидаризироваться с позицией президента, несмотря на выступление единым фронтом с ним по абсолютному большинству направлений внутренней и внешней политики. Это, таким образом, опровергает вывод Р. Трэвиса о том, что в США внешняя помощь — одна из наиболее вероятных целей для сокращения бюджетных расходов, даже если Белый дом и Конгресс контролируются одной партией [Travis, 2010]. При Д. Трампе в 2017–2018 гг. Конгресс, в обеих палатах которого преобладали республиканцы, дважды спасал бюджеты помощи от предлагавшихся республиканской же администрацией сокращений. Это, на наш взгляд, позволяет усомниться в продвигаемом тем же Р. Трэвисом и рядом других экспертов тезисе об отсутствии достаточно влиятельных сил, отстаивающих сохранение/увеличение объемов международной помощи. В этом смысле правление Д. Трампа подтверждает правомерность выводов тех исследователей, которые, подобно Х. Милнер и Д. Тингли [Milner, Tingley, 2010, 2015], указывают на наличие весьма разнородной группы сил, состоящей из многочисленных частных гражданских и военных компаний, поставляющих товары и услуги по программам помощи, диаспор, НПО и т.д., чьи совокупные лоббистские усилия вполне могут обнулить даже самые настойчивые попытки администрации урезать бюджет помощи и в этом плане заслуживают более обстоятельного изучения.

В этом плане важен анализ структуры бюджета международной помощи, который позволяет обнаружить, что администрация Д. Трампа, равно как и Конгресс, очень по-разному относилась к основным группам статей. Так, стоит обратить внимание на особо радикальные сокращения программ многосторонней помощи, резко контрастирующие с ежегодными предложениями увеличить их финансирование, которые делала мультилатералистски ориентированная администрация Б. Обамы. Что касается двусторонней помощи, то наибольшим сокращениям подверглись программы содействия развитию, помощи беженцам, глобальные программы в области здравоохранения, а наименьшим — программы помощи в сфере безопасности (табл. 2), большая часть которых осуществляется в «связанной» форме, т.е. подразумевает закупки товаров и услуг у американских контрагентов. Не менее

³¹ Ibidem.

Структура расходов на нужды Госдепартамента, международные операции и связанные программы (2017–2020 фин.г., млн долл., в текущих ценах)

Подразделы и основные группы статей бюджета SFOPs	2017 фин. г. К/А	2018 фин. г. А/З	2018 фин. г. К/А	2019 фин. г. А/З	2019 фин. г. К/А	2020 фин. г. А/З	2020 фин. г. К/А
<i>Дипломатическая деятельность и связанные статьи (ВСЕГО)</i>	18 086	13 202 (-27%)	16 219 (-10,7%)	13 263 (-18,7%)	16 457 (+0,84%)	13 869 (-15,73%)	16 274 (+1,6%)
Взносы в международные организации	1359	996 (-26,7%)	1467 (+8,0%)	1095 (-25,4%)	1360 (-7,3%)	1014 (-25,5%)	1474 (+3,1%)
Вклад в международные миротворческие операции	1907	1196 (-37,3%)	1383 (-27,5%)	1196 (-13,45%)	1551 (+12,23%)	1136 (-26,8%)	1526 (-1,6%)
<i>Международные операции (ВСЕГО)</i>	39 562	27 049 (-31,4%)	38 220 (-4,0%)	28 595,7 (-25,18%)	37 920 (-0,78%)	29 013 (-23,5%)	38 698 (+1,2%)
АМР США (административные расходы)	1633	1412 (-13,5%)	1620 (-0,8%)	1377 (-14%)	1674 (+3,36%)	1545 (-7,73%)	1663 (-0,7%)
Двусторонняя экономическая помощь	19 172	12 756 (-33,5%)	18 154 (-5,3%)	13 088 (-27,9%)	18 073 (-0,44%)	13 289 (-26,5%)	25 962 (+0,3%)
Гуманитарная помощь (без программы «Продовольствие ради мира»)	7542	5254 (-30,3%)	7645 (+1,3%)	6357 (-16,8%)	7818 (+2,2%)	5968 (-23,7%)	7827 (+0,1%)
Помощь в области безопасности	9307	7093 (-24,4%)	9025 (-3,0%)	7304 (-19,1%)	9153 (+1,42%)	7415 (-19%)	9014 (-1,5%)
Многосторонняя помощь	2077	1480 (-29,8%)	1857 (-10,6%)	1416 (-22,4%)	1856,7 (+1,73%)	1522 (-18,02%)	2082 (+12,1%)

Примечания: К/А = Конгресс/Ассигнования; А/З = Администрация/Запрос.

Источник: Congressional Budget Justifications — Department of State, Foreign Operations and Related Programs. FY2018–FY2021. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.12.2019).

показательно и то, что подобная диспропорция проявлялась и в предложениях администрации, и в решениях Конгресса.

Однозначная приоритизация помощи в области безопасности связана в первую очередь с тем, что большая часть средств помощи, относимой к этой категории, предоставляется по наиболее крупной статье «Военная помощь зарубежным странам»³² в виде грантов на поставки американского (преимущественно³³) оружия трем стратегически важнейшим государствам Ближнего Востока: Израилю, Египту и Иордании. Помощь Израилю всегда была неприкосновенной, а попытки сократить помощь Египту и Иордании — единственным арабским странам, заключившим с еврейским государством мирные договоры, — традиционно предпринимаются лишь в исключительных случаях, что отражает мощнейшее давление на членов Конгресса произраильского лобби, с одной стороны, и военного лобби — с другой [см. подробнее: Clarke, 1997; Berger, 2012; Бартенев, 2019] (табл. 3). Именно этим объясняется и тот факт, что список крупнейших реципиентов американской помощи в период правления Д. Трампа не претерпел почти никаких изменений по сравнению с 2017 фин. г. Первая четверка осталась той же: Израиль, Египет, Иордания и Афганистан, на протяжении двух лет место в пятерке сохраняла и Кения, но в запросе на 2020 фин. г. она уступила Нигерии. Обращает на себя внимание тот факт, что остальные места в десятке крупнейших реципиентов занимают исключительно страны Африки южнее Сахары, которые получают львиную долю средств по программам в области здравоохранения, реализуемым Госдепартаментом и АМР США. Нельзя также не отметить выпадение из этого списка Пакистана, который был его постоянным фигурантом с начала «глобальной войны с терроризмом».

В этом же контексте стоит упомянуть и о том, что уже в первом проекте бюджета на 2017 фин. г. администрация Д. Трампа предложила конвертировать все гранты по статье «Военная помощь зарубежным странам», которые в 2016 фин. г. получали 55 стран, а в 2017 фин. г. — 45 (на общую сумму около 2,9 млрд долл.), в кредиты: «чтобы снизить издержки для американских налогоплательщиков и при этом гипотетически позволить реципиентам покупать больше американских вооружений на средства помощи,

³² В 2020 фин. г. на нее запрашивалось ровно 2/3 всех средств по данной категории.

³³ За исключением части средств (около 1/4), перечисляемых Израилю, которые он имеет право использовать для закупки оружия собственного производства.

**10 крупнейших получателей американской помощи
(2017–2020 фин. гг., млн долл., в текущих ценах)**

№ п/п	2017 фин. г. Итого		2018 фин. г. Запрос		2018 фин. г. Итого	2019 фин. г. Запрос		2019 фин. г. Итого		2020 фин. г. Запрос	
1	Израиль	3100	Израиль	3100	Израиль	3100	Израиль	3300	Израиль	3300	Израиль
2	Египет	1419	Египет	1381	Иордания	1526	Египет	1381	Иордания	1418	Египет
3	Иордания	1280	Иордания	1000	Египет	1419	Иордания	1275	Египет	1285	Иордания
4	Афганистан	848	Афганистан	783	Афганистан	697	Афганистан	633	ЮАР	735	Афганистан
5	Кения	706	Кения	639	Кения	663	Кения	624	Нигерия	584	Нигерия
6	Танзания	547	Танзания	535	ЮАР	687	Танзания	553	Уганда	487	Уганда
7	Пакистан	525	Нигерия	419	Нигерия	580	Уганда	461	Афганистан	476	Мозамбик
8	Нигерия	515	Уганда	436	Танзания	558	Замбия	440	Замбия	443	Кения
9	Эфиопия	495	Замбия	429	Уганда	537	Нигерия	352	Кения	434	Замбия
10	ЮАР	471	Ирак	348	Мозамбик	495	Пакистан	336	Мозамбик	417	Танзания

Источник: Congressional Budget Justifications — Department of State, Foreign Operations and Related Programs, FY2018–FY2021. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification> (accessed: 25.12.2019).

но на возмездной основе»³⁴. Первоначально исключение предполагалось сделать только для Израиля (объем военной помощи — 3,1 млрд долл.), а чуть позднее распространить его на Египет (1,3 млрд долл.), Иорданию (350 млн), а также Пакистан (100 млн).

Данное предложение встретило достаточно жесткое сопротивление самых влиятельных членов Конгресса. Наиболее четко свое отношение к нему сформулировал старейший член Комитета по ассигнованиям Сената П. Лихи в письме бюджетному комитету: «Конвертация грантов в кредиты потребует от бедных стран возмещать США средства, которые им предоставляются в интересах обеспечения нашей безопасности <...>. Такой шаг испортит отношения Госдепартамента с зарубежными правительствами и повысит нагрузку на Министерство обороны, хотя предоставление военной помощи не является их главной миссией. Кроме того, эти страны будут вынуждены искать других поставщиков, отчего пострадает в первую очередь американская промышленность»³⁵. Похожие мысли высказывали и главные защитники интересов американского военно-промышленного комплекса: сенатор-республиканец Л. Грэм (штат Южная Каролина), а также К. Грейнджер (республиканка, штат Техас), долгое время возглавлявшая подкомитет по ассигнованиям на международные операции Комитета по ассигнованиям Палаты представителей, а при Д. Трампе ставшая главой смежного Комитета по ассигнованиям на нужды Министерства обороны. Конгрессмены указывали на риски переориентации стран — реципиентов американской военной помощи на Россию и Китай в отсутствие грантового финансирования. В итоге Конгресс не поддержал инициативу правительства, а уже на следующий финансовый год администрация запросила гранты для большинства традиционных реципиентов военной помощи. И хотя желание повысить ее долю на возмездной основе, а также использовать гарантии по кредитам на закупки американского оружия у Белого дома в эпоху Д. Трампа сохраняется и по сей день, сколько-нибудь радикального изменения текущего положения дел в этой области ожидать не стоит.

³⁴ U.S. Department of State. FY 2018 Congressional Budget Justification — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs // USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/results-and-data/budget-spending/congressional-budget-justification/fy2018> (accessed: 25.12.2019).

³⁵ 'Letter from Sen. Patrick Leahy on FMF Loans'. U.S. Senate. 17.05.2017. Available at: <https://www.appropriations.senate.gov/imo/media/doc/Views%20And%20Estimates.pdf> (accessed: 25.12.2019).

Отказ Конгресса поддерживать предложения АБУ касательно как общих объемов финансирования международной помощи, так и ее распределения между отдельными статьями, регионами и странами создавал Белому дому массу дополнительных сложностей ввиду кодифицированных в американском законодательстве требований к организации процедуры выделения ассигнованных средств. Речь идет о «процессе 653», который предусмотрен ст. 653 (а) Закона о международной помощи (добавленной в 1971 г.)³⁶. В соответствии с нормой указанной статьи в течение 30 дней с момента подписания Закона об ассигнованиях администрация должна представить в соответствующие подкомитеты по ассигнованиям обеих палат Конгресса доклад, содержащий детализированную информацию об объемах помощи, выделяемой каждой стране и международной организации, по каждой бюджетной статье. Это положение не распространяется лишь на административные расходы Госдепартамента, а также на чрезвычайную помощь. Таким образом, до выделения средств Госдепартамент и АМР США должны получить окончательное одобрение своих планов по финансированию конкретных программ от аппарата соответствующих подкомитетов по ассигнованиям Конгресса.

Подготовка такого доклада зачастую оказывается крайне сложным делом, поскольку ответственные структуры (с 2006 г. это Бюро по ресурсам международной помощи Госдепартамента) должны «примирить» изначальный проект бюджета с решениями, принятыми Конгрессом и зафиксированными в соответствующем Законе об ассигнованиях. Как справедливо отмечалось в одном из материалов американской НПО PAI, чем радикальнее изначальные предложения администрации отличаются от умонастроений в Конгрессе, тем сложнее решить данную задачу и тем больше времени уходит на окончательное согласование позиций, что может существенно затормозить процесс законтрактования (obligating) ассигнованных средств³⁷.

В случае с администрацией Д. Трампа этот риск реализовался в полной мере. Соответствующий доклад в Конгресс, несмотря на установленные законом требования, подавался с огромным

³⁶ Текущая версия: Foreign Assistance Act of 1961, as amended through Pub. L. 116-92. 20.12.2019. Available at: <https://legcounsel.house.gov/Comps/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf> (accessed: 25.12.2019).

³⁷ См.: PAI. No Shower of Gold — The Slow Flow of Foreign Aid Funds in the Trump Era. 11.06.2018. Available at: <https://pai.org/newsletters/no-shower-gold-slow-flow-foreign-aid-funds-trump-era/> (accessed: 25.12.2019).

опозданием, составлявшим в разные годы от 75 до 100 дней после даты подписания Закона об ассигнованиях. В случае с ассигнованными на 2017 фин. г. средствами администрация получила одобрение от Сената и Палаты представителей в конце ноября 2017 г., а в случае с ассигнованиями на 2018 фин. г. «процесс 653» завершился лишь летом 2018 г.³⁸ Всё это радикально усложнило задачу планирования ответственным министерствам и ведомствам и предопределило наличие крупных объемов незаконтрактованных средств в последнем квартале финансового года, в отношении которых АБУ дважды пыталось начать процедуру изъятия в бюджет (*impoundment*). Это даже позволяет поставить вопрос о том, не было ли позднее представление указанного доклада в Конгресс преднамеренным — в целях создания условий для аннулирования средств, ассигнованных законодателями наперекор предложениям администрации.

Согласно Закону о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями (1974) (*Congressional Budget and Impoundment Control Act*)³⁹, принятому после Уотергейтского скандала и регламентирующему практику пересмотра исполнительной властью бюджетных решений Конгресса [подробнее о контексте его утверждения см.: Журавлева, 2011], существует два основных вида изъятий. Первый — «отсрочка» (*deferral*), т.е. действия или бездействие исполнительной власти, направленные на временное замораживание или препятствование процессу выполнения бюджетных обязательств, но с сохранением намерения использовать средства до истечения финансового года. Такая процедура может быть задействована лишь в исключительных случаях, таких как: 1) чрезвычайные обстоятельства; 2) стремление обеспечить экономию средств путем изменения условий их расходования или повысить результативность бюджетных трат; 3) специальное предписание закона. Отсрочка осуществляется в рамках процедуры перераспределения бюджетных ассигнований (*apportionment*), и при этом замораживание средств не может «переходить» на другой финансовый год. Второй тип изъятий — аннулирование (*rescission*) — производится только на основании решения Конгресса, которое уменьшает объем выделенных ранее ассигнований *до* истечения срока, отведенного законом на

³⁸ Ibidem.

³⁹ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974. P.L. 93-344. As Amended Through P.L. 116-94, Enacted December 20, 2019. Available at: <https://legcounsel.house.gov/Comps/93-344.pdf> (accessed: 25.12.2019).

их расходование. И отсрочки, и аннулирования предполагают прямое взаимодействие исполнительной власти с Конгрессом. В первом случае речь идет лишь об официальном его уведомлении, а во втором — о подаче официального специального обращения (*special message*) к парламенту с просьбой о принятии соответствующего решения. На рассмотрение такого обращения Конгрессу отводится 45 дней непрерывной работы (*continuous session*), на которые предложенные к аннулированию средства также замораживаются президентом. И в том, и в другом случае исполнительная власть обязана подробно обосновать причины своего решения (Раздел X).

При Д. Трампе АБУ впервые запросило у Госдепартамента и АМР информацию о незаконтрактрованных (*unobligated*) средствах по программам международной помощи в середине августа 2018 г. — за 6 недель до завершения очередного финансового года, обозначив, что неизрасходованные средства (около 3 млрд долл.), оказавшиеся «невостребованными», могут быть возвращены в казну посредством процедуры аннулирования. Ключевым идеологом данного запроса ожидаемо стал лично Дж.М. Малвейни⁴⁰.

Против этого предложения резко выступили госсекретарь М. Помпео, а также Конгресс, который воспринял такую попытку как прямое посягательство на «право кошелька», и в итоге администрация Д. Трампа вынуждена была отступить. В ноябре 2018 г. Счетная палата США направила в АБУ запрос о разъяснении позиции ведомства касательно полномочий президента по замораживанию средств, предлагаемых к аннулированию, так близко к концу финансового года. Две недели спустя главный юрист АБУ Марк Р. Паолетта подготовил ответ, в котором обосновал юридическую законность данного шага, ссылаясь в том числе на многочисленные исторические прецеденты (он насчитал 19 аналогичных случаев за период с 1974 по 2000 г.), когда запросы на аннулирование средств направлялись в Конгресс летом и замороженные ассигнования «сгорали» до истечения установленного в законе 45-дневного срока непрерывной работы Конгресса⁴¹. Ответ АБУ Счетную палату не удовлетворил,

⁴⁰ Morello C., Demirjian K. Foreign aid funds put on hold for review // The Washington Post. 06.08.2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/national-security/foreign-aid-funds-put-on-hold-for-review/2019/08/05/8a86e468-b7a4-11e9-bad6-609f75bfd97f_story.html (accessed: 25.12.2019).

⁴¹ Letter from Mark R. Paolletta, General Counsel of the Office of Management and Budget to Thomas H. Armstrong, General Counsel of the Government Accountability

и в скором времени она подготовила заключение, в котором говорилось: «Текст Закона о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями, история его применения, решения Верховного суда и установленное Конституцией США распределение полномочий между законодательной и исполнительной властью не дают никаких оснований интерпретировать данный Закон в качестве механизма, с помощью которого Президент может в одностороннем порядке сокращать установленный Конгрессом срок доступности ассигнований на конкретный период»⁴².

Однако администрация Д. Трампа, в 2019 г. снова столкнувшись с нежеланием Конгресса сокращать программы международной помощи в соответствии с параметрами, обозначенными в президентском проекте бюджета, попыталась повторить свой маневр с изъятиями. В августе 2019 г. от лица заместителя директора АБУ по программам в области национальной безопасности М. Даффи в Госдепартамент и АМР США был направлен очередной запрос о предоставлении данных о запланированных к реализации программах и проектах, на которые еще не выделены деньги, с указанием, что эти средства могут быть законтрактованы только по истечении трех дней после получения АБУ исчерпывающей информации. Запрос покрывал восемь ключевых бюджетных статей:

1) *по подразделу «Дипломатическая деятельность и связанные счета»:*

- взносы в международные организации;
- взносы на миротворческие операции;

2) *по подразделу «Международные операции»:*

- «Международный наркоконтроль и правопорядок» (International Narcotics Control and Law Enforcement — INCLE);
- «Помощь развитию» (Development Assistance — DA);
- «Помощь странам Европы, Евразии и Центральной Азии» (Assistance for Europe, Eurasia and Central Asia — AEECA);
- «Фонды экономической поддержки» (Economic Support Funds — ESF);

Office // The White House. 16.11.2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2019/11/Letter-to-GAO-on-Rescissions.pdf> (accessed: 25.12.2019).

⁴² Letter from Thomas H. Armstrong, General Counsel of the Government Accountability Office to Steve Womack, Chairman of the Committee on the Budget of the House of Representatives and John Yarmuth, Ranking Member of the Committee on the Budget of the House of Representatives. Subject: Impoundment Control Act — Withholding of Funds through Their Date of Expiration. 10.12.2018. B-330330. Available at: <https://www.gao.gov/assets/700/695889.pdf> (accessed: 25.12.2019).

— «Военная помощь зарубежным странам» (Foreign Military Financing — FMF);

— «Программы в области глобального здравоохранения» (Global Health — GH).

Логика администрации, судя по всему, состояла в том, чтобы аннулировать замороженные к этому моменту средства, ассигнованные Конгрессом для государств Северного треугольника (Гватемалы, Никарагуа и Сальвадора), а также для Палестинских территорий.

Конгресс США вновь воспринял предложение администрации как угрозу возникновения опасного прецедента, который позволит Белому дому попросту игнорировать решения законодателей относительно ассигнований на цели международной помощи. С особенно жесткой критикой выступили, в частности, Л. Грэм, а также спикер Палаты представителей Н. Пелоси (демократ, штат Калифорния). Крупнейшая ассоциация американских НПО Interaction еще до начала активной фазы «Украинагейта» даже рассматривала вариант подачи судебного иска против Белого дома, но в итоге решила этого не делать, опасаясь, что судебная тяжба будет воспринята как спор исключительно о деньгах, а не о законности действий администрации и соблюдении принципа разделения властей⁴³.

Самое главное — против выступили и некоторые ключевые фигуры в самом правительстве, в частности госсекретарь М. Помпео и министр финансов С. Мнучин⁴⁴. Им в итоге удалось убедить президента ограничиться удержанием средств, предназначенных для Пакистана и стран Центральной Америки (в объеме нескольких сотен миллионов долларов)⁴⁵. Кроме того, Д. Трамп решил перераспределить часть предлагавшихся к аннулированию средств, направив их в том числе на глобальную инициативу укрепления потенциала женщин, продвигаемую его дочерью Иванкой Трамп, и поддержку усилий вице-президента М. Пенса по защите христиан и других религиозных меньшинств

⁴³ Igoe M. U.S. NGOs decide to forego legal action against Trump administration — for now // Devex. 21.08.2019. Available at: <https://www.devex.com/news/us-ngos-decide-to-forego-legal-action-against-trump-administration-for-now-95511> (accessed: 25.12.2019).

⁴⁴ Wong E., Karni A., Cochrane E. Trump administration drops proposal to cut foreign aid after intense debate // The New York Times. 22.08.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/08/22/us/politics/trump-foreign-aid.html> (accessed: 25.12.2019).

⁴⁵ Wadhams N., Fabian J. Trump to scale back planned foreign aid cuts after Pompeo plea // Bloomberg. 20.08.2019. Available at: <https://www.bloombergquint.com/politics/trump-to-scale-back-planned-foreign-aid-cuts-after-pompeo-plea> (accessed: 25.12.2019).

в странах Ближнего Востока. Есть все основания полагать, что ключевую роль в этом решении сыграл фактор нарастания скандала вокруг замораживания помощи Украине, в условиях которого Д. Трамп уже не было никакого резона идти на дальнейшее обострение отношений с Конгрессом.

Другими словами, реализация концептуальных установок Д. Трампа в области международной помощи на практике вызвала весьма ожесточенное сопротивление со стороны Конгресса, который стремился всячески отстоять свое «право кошелька» и в вопросах выделения бюджетных ассигнований, и в контроле за их исполнением. В этих условиях в арсенале исполнительной власти оставался еще один известный в мировой практике способ уменьшить траты на международную помощь, которые представлялись по тем или иным причинам неэффективными или контрпродуктивными: временная блокировка (замораживание, удержание) ассигнованных средств «обусловленной» помощи. К этому способу Д. Трамп изначально проявлял особый интерес.

Удержание помощи как квинтэссенция транзакционализма: общие и уникальные черты ключевых кейсов

Практика обусловливания помощи, известная еще со времен «Плана Маршалла», уже давно стала универсальной, однако в случае с Соединенными Штатами она имеет весьма специфическое нормативно-правовое оформление. Средства, предназначенные для оказания помощи той или иной стране, удерживаются (в полном объеме или частично) тогда, когда органы исполнительной власти не подтверждают соблюдение условий, установленных Конгрессом в ежегодных законах об ассигнованиях. Это дает администрации уникальный инструмент, который воплощает суть политики кнута и пряника: отказываясь подтвердить соблюдение страной тех или иных условий, правительство США принуждает ее к изменению поведения, а обещая пересмотреть позицию, наоборот, превращает восстановление статус-кво в элемент поощрения партнера. Подобная практика применялась всеми без исключения администрациями, в том числе администрацией Б. Обамы, даже в отношении одного из крупнейших реципиентов американской помощи — Египта [Бартенев, 2019], и было бы странно ожидать от приверженного транзакционалистскому пониманию международной помощи Д. Трампа менее активного использования этого инструмента давления. Пожалуй, наибольшую огласку получили примеры блокирования (удержания) средств помощи в отношении Пакистана, стран так

называемого Северного треугольника (Гватемалы, Гондураса и Сальвадора) и, конечно, Украины.

Пакистан. К моменту прихода к власти Д. Трампа Пакистан на протяжении полутора десятилетий входил в список крупнейших реципиентов американской помощи, где он прочно обосновался после терактов 11 сентября 2001 г. и решения администрации Дж. Буша-мл. Приостановить действие наложенных на оказание помощи Исламабаду в связи с его ядерной программой ограничений и тем самым облегчить его подключение к глобальной войне с терроризмом [Бартенев, 2018: 133–134]. Начиная с 2002 г. Пакистан получил от США помощь (как экономическую, так и военную) на общую сумму 33 млрд долл.⁴⁶, и хотя в последние годы правления администрации Б. Обамы объемы средств, выделяемых этой стране Вашингтоном на льготной или безвозмездной основе, сократились, они все равно существенно превышали символическую отметку в 1 млрд долл. (с учетом средств, ассигнуемых Конгрессом Министерству обороны США по программам сотрудничества в области безопасности).

При Д. Трампе состояние американо-пакистанских отношений ухудшилось радикально. Первым признаком изменения позиции Белого дома стало удержание 50 из 900 млн долл., ассигнованных Пакистану по статье «Фонды поддержки коалиции» (Coalition Support Funds, CSF). Эти средства были выделены из Фондов чрезвычайного реагирования Министерства обороны (Defense Emergency Response Fund) и предназначены для компенсации затрат Исламабада на проведение совместных с ВС США операций. Удержание части средств произошло после того, как министр обороны США Дж. Мэттис отказался подтвердить Конгрессу, что Пакистан принял достаточные меры по противодействию террористической группировке «Сеть Хаккани», выступающей в союзе с движением «Талибан»⁴⁷.

В августе 2017 г., провозглашая новую стратегию в отношении Афганистана и Южной Азии, Д. Трамп отметил: «Мы платим Пакистану миллиарды долларов, а он в это время предоставляет убежище тем же террористам, с которыми мы боремся»⁴⁸. Тогда

⁴⁶ Trump D.J. The United States has foolishly... // Twitter. 01.01.2018. Available at: <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/947802588174577664> (accessed: 25.12.2019).

⁴⁷ Pentagon blocks \$50m Coalition Support Fund payment to Pakistan // The Dawn. 21.07.2017. Available at: <https://www.dawn.com/news/1346732/pentagon-blocks-50m-coalition-support-fund-payment-to-pakistan> (accessed: 25.12.2019).

⁴⁸ Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia // The White House. 21.08.2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/> (accessed: 25.12.2019).

же администрация Д. Трампа придумала хитрый ход, объявив о замораживании 255 млн долл. военной помощи Пакистану из ассигнований на 2016 фин. г. и размещении ее на эскроу-счете, средства с которого могли быть выделены только при условии достижения Пакистаном прогресса в борьбе с радикальными группировками, находящимися на его территории, в первую очередь с «Сетью Хаккани»⁴⁹. Решение носило двойственный характер. С одной стороны, Белый дом не позволил потратить ассигнованные средства в течение соответствующего финансового года, с другой стороны, не дал им «сгореть»⁵⁰, решив тем самым использовать блокирование помощи в качестве «кнута», а создание возможностей для ее потенциального разблокирования (в случае удовлетворения Исламабадом предъявляемых к нему требований) — в качестве «пряника». Кроме того, по информации газеты «The New York Times», это дало американским властям возможность продолжать пересмотр политики в отношении Пакистана, не будучи связанными каким-либо однозначным решением касательно предоставления помощи⁵¹.

При этом Д. Трамп изначально был настроен еще более радикально: по словам постоянного представителя США при ООН Н. Хейли, он хотел блокировать всю помощь Пакистану⁵². Свой первый твит в 2018 г. американский президент посвятил именно этой теме, написав 1 января: «США по глупости предоставили Пакистану более 33 млрд долл. в виде помощи за последние 15 лет, *в то время как пакистанцы не давали нам ничего взамен, кроме обмана и лжи* [курсив наш. — В.Б.], выставя наших лидеров дураками. Они предоставляют убежище террористам, за которыми мы охотимся в Афганистане, и не оказывают нам никакой поддержки. Довольно!»⁵³ Столь жесткое заявление лидера США спровоцировало антиамериканские протесты в Пакиста-

⁴⁹ Harris G. U.S. gives military assistance to Pakistan, with strings attached // The New York Times. 30.08.2017. Available at: https://www.nytimes.com/2017/08/30/us/politics/us-aid-pakistan-terror.html?_r=0 (accessed: 25.12.2019).

⁵⁰ Lederman J. Seeking help with Afghanistan, US holds up \$255M to Pakistan // Military Times. 31.08.2017. Available at: <https://www.militarytimes.com/news/pentagon-congress/2017/09/01/seeking-help-with-afghanistan-us-holds-up-255m-to-pakistan/> (accessed: 25.12.2019).

⁵¹ Harris G. Op. cit.

⁵² Reality Check: How can a US president cut off foreign aid? // BBC. 05.01.2028. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-42557818> (accessed: 25.12.2019).

⁵³ Trump D.J. The United States has foolishly... // Twitter. 01.01.2018. Available at: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/947802588174577664> (accessed: 25.12.2019).

не, однако позиции Д. Трампа это не изменило. Через три дня пресс-секретарь Белого дома Х. Науэрт подтвердила, что США заблокируют большую часть помощи в области безопасности (в объеме 900 млн долл.) для Пакистана до тех пор, пока власти этой страны не предпримут решительных действий против таких группировок, как движение «Талибан», которые «дестабилизируют регион и атакуют американских военнослужащих»⁵⁴. Кроме того, в тот момент Госдепартамент включил Пакистан в число стран, где нарушаются религиозные свободы. На эти шаги Пакистан отреагировал весьма нервно. Например, посол Пакистана в США М. Лодхи заявила: «Мы внесли наибольший вклад и понесли наибольшие жертвы в борьбе с международным терроризмом и осуществили крупнейшую контртеррористическую операцию в мире. Мы можем пересмотреть наше сотрудничество [с США. — В.Б.], если его не ценят»⁵⁵. В схожих тонах ситуацию охарактеризовал и министр иностранных дел Пакистана Х. Асиф.

Тем не менее США продолжили оказывать давление на Пакистан посредством манипулирования помощью. Так, в марте 2018 г. Конгресс одобрил возвращение в казну 500 млн долл., ассигнованных в бюджете Минобороны на 2018 фин. г.⁵⁶ по статье «Фонды поддержки коалиции». Еще 300 млн долл. по той же статье было удержано Белым домом в сентябре 2018 г. — по причине недостатка решительных действий со стороны Пакистана по поддержке реализации Стратегии США в отношении Афганистана и Южной Азии⁵⁷. При этом крайне показательно, что данное решение было принято как раз перед встречей М. Помпео с И. Ханом, только что возглавившим коалиционное правительство в Пакистане. Оно было сформировано по итогам очередных парламентских выборов, на которых победу одержала учрежденная И. Ханом партия «Техрик-е-Инсаф» («Движение за справедливость»). Время принятия решения вполне однозначно

⁵⁴ Bloch H. U.S. suspends most security assistance to Pakistan // NPR. 04.01.2018. Available at: <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2018/01/04/575492300/u-s-suspends-most-security-assistance-to-pakistan> (accessed: 25.12.2019).

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Martinez L. US cancels \$300 million more in aid to Pakistan, citing lack of action against terror groups. The move is another sign of deteriorating U.S.-Pakistani relations // ABC News. 03.09.2018. Available at: <https://abcnews.go.com/Politics/us-cancels-300-million-aid-pakistan-citing-lack-of-action/story?id=57576538> (accessed: 25.12.2019).

⁵⁷ Sullivan E. U.S. cuts \$300 million in aid to Pakistan; says it's failing to fight militants // NPR. 02.09.2018. Available at: <https://www.npr.org/2018/09/02/644117490/u-s-cuts-300-million-in-aid-to-pakistan-says-its-failing-to-fight-militants> (accessed: 25.12.2019).

указывало на то, что администрация Д. Трампа намеревалась провести переговоры с новым руководством Пакистана с позиции силы.

Не менее важным символическим шагом стала заморозка в августе 2018 г. средств, предназначенных для Пакистана по статье «Обучение и подготовка военнослужащих зарубежных стран» (International Military Education and Training, IMET). Хотя объем замороженных средств в числовом эквиваленте был весьма небольшим (всего лишь 2,41 млн долл.), нужно отметить, что именно Пакистан с 2003 по 2017 г. был крупнейшим получателем средств по данной программе. Против заморозки с самого начала выступал министр обороны Дж. Мэттис, однако Белый дом не прислушался к его мнению, что вызвало негативную реакцию не только пакистанских представителей, но и ряда авторитетных американских экспертов, в частности посла Д. Фельдмана, специального представителя по Афганистану и Пакистану в администрации Б. Обамы, назвавшего этот шаг «крайне недальновидным». Посол, в частности, напомнил о негативных последствиях, к которым привело решение, принятое в свое время Дж. Бушем-ст., отказавшимся подтверждать, что у Пакистана нет ядерного оружия и тем самым запустившим в действие поправку Пресслера, требовавшую сворачивания всей военной помощи Исламабаду, в том числе программ военного обучения. Непреднамеренными последствиями этого стали, по словам Д. Фельдмана, отсутствие контактов с военным руководством Пакистана в течение целого десятилетия и утрата возможностей эффективного взаимодействия с пакистанскими военными в случае необходимости. Повторения этой неблагоприятной ситуации как раз и опасался Дж. Мэттис⁵⁸.

Отдельно стоит упомянуть и попытки США оказать влияние на предоставление помощи Пакистану по линии международных организаций: в конце июля 2018 г. М. Помпео дал понять, что Вашингтон будет выступать против использования Исламабадом средств потенциального кредита Международного валютного фонда (на тот момент речь шла о сумме 12 млрд долл.) для выплаты долга Китаю⁵⁹. Другими словами, США в своем взаимо-

⁵⁸ Ali I., Stewart P. Exclusive: As Trump cracks down on Pakistan, U.S. cuts military training programs // Reuters. 10.08.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-pakistan-usa-military-exclusive/exclusive-as-trump-cracks-down-on-pakistan-u-s-cuts-military-training-programs-idUSKBN1KV166> (accessed: 25.12.2019).

⁵⁹ U.S.' Pompeo warns against IMF bailout for Pakistan that aids China // Reuters. 31.07.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-imf-pakistan/us-pompeo->

действию с Пакистаном старались не только обеспечить реализацию своих интересов в области противодействия терроризму, но и параллельно снизить зависимость этой страны от своего главного стратегического конкурента — КНР.

Очередной раунд дипломатической игры с использованием инструментов помощи состоялся во время визита И. Хана в Вашингтона в июле 2019 г. Непосредственно перед проведением переговоров Д. Трамп в очередной раз продемонстрировал свой транзакционалистский подход к международным делам, сделав недвусмысленный намек, что США хотели бы, чтобы Пакистан помог им «выпутаться» (extricate) из войны с Афганистаном⁶⁰, и что «все замороженные средства могут быть разморожены, но зависит это от того, к чему удастся прийти»⁶¹. С тех пор Пакистан действительно предпринял масштабные усилия по содействию заключению соглашения между США и движением «Талибан». К сожалению, подписание этого документа сорвалось осенью 2019 г. в последний момент из-за гибели американского солдата в результате атаки талибов, однако все указывает на то, что замораживание ассигнований Пакистану дает свои плоды, и готовность Белого дома возобновить, например, помощь по программе IMET — лучшее тому свидетельство⁶². После заключения сделки с талибами есть все основания предполагать не только восстановление помощи Пакистану в полном объеме, но и ее последующее увеличение — теперь уже в целях снижения влияния КНР.

Страны Северного треугольника. Администрация Д. Трампа использовала удержание помощи в качестве инструмента давления и выбивания уступок и в отношении государств Северного треугольника: Гватемалы, Гондураса и Сальвадора, которые стали ключевыми объектами реализации Стратегии США по

warns-against-imf-bailout-for-pakistan-that-aids-china-idUSKBN1KK2G5 (accessed: 25.12.2019).

⁶⁰ Gould J., Ansari U. Money isn't everything: Pakistan seeks more than US funds in meeting with Trump // Defense News. 23.07.2019. Available at: <https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2019/07/23/money-isnt-everything-pakistan-seeks-more-than-us-funds-in-meeting-with-trump/> (accessed: 25.12.2019).

⁶¹ Remarks by President Trump and Prime Minister Khan of the Islamic Republic of Pakistan Before Bilateral Meeting // The White House. 22.07.2019. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-khan-islamic-republic-pakistan-bilateral-meeting/> (accessed: 25.12.2019).

⁶² Trump resumes military training program in Pakistan // Deutsche Welle. 04.01.2020. Available at: <https://www.dw.com/en/trump-resumes-military-training-program-in-pakistan/a-51886584> (accessed: 25.12.2019).

взаимодействию со странами Центральной Америки. Документ был разработан администрацией Б. Обамы при поддержке Конгресса и основан на идее о том, что усилия по обеспечению процветания, укреплению безопасности и улучшению качества государственного управления в этом регионе являются взаимодополняемыми и одинаково важными. В общей сложности за четыре года странам Северного треугольника было выделено почти 2,6 млрд долл., в том числе 527,6 млн на 2019 фин. г. Эта помощь с самого начала была обставлена весьма жесткими условиями: 25% средств должны были удерживаться до подтверждения госсекретарем выполнения странами-получателями пяти разных требований по части качества государственного управления, а еще 50% — до выполнения других двенадцати политических условий⁶³.

Администрация Д. Трампа, сделавшего борьбу с нелегальной иммиграцией одной из своих ключевых задач еще в рамках предвыборной кампании 2016 г., с самого начала проводила в отношении стран Северного треугольника политику, принципиально отличную от правительства Б. Обамы. С одной стороны, она изначально запрашивала для этих стран меньше средств, а Конгресс при этом, хотя и выделял существенно больше запрошенного, год за годом понижал объемы ассигнований: например, если на 2017 фин. г. было выделено 684,8 млн долл, то в 2018 фин. г. — 614,5, а в 2019 фин. г. — 527,6 млн долл. Тем не менее динамика сокращений администрацию устраивала не в полной мере, и на 2020 фин. г. она запрашивала для этих стран вообще только 445 млн долл. (на 16% меньше показателей предыдущего финансового года)⁶⁴. С другой стороны, исполнительная власть при Д. Трампе гораздо жестче подошла к оценке выполнения данными странами требований, установленных законами об ассигнованиях. В отношении условий первой категории госсекретарем были предоставлены Конгрессу необходимые подтверждения лишь в 2017 и 2018 фин. гг., а в отношении условий второй категории — только в 2017 фин. г.⁶⁵

Дополнительное обострение ситуации произошло во втором полугодии 2018 г. — в течение 2019 фин. г., когда американские

⁶³ Meyer P. U.S. Strategy for Engagement in Central America: Policy Issues for Congress. Updated 12.11.2019. CRS Report #R44812. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44812.pdf> (accessed: 25.12.2019).

⁶⁴ Ibid. P. 12.

⁶⁵ Ibid. P. 14–15.

власти перехватили на юго-западной границе США в общей сложности около 608 тысяч нелегальных мигрантов (почти в три раза больше, чем в предыдущие годы) из стран Северного треугольника, многие из которых запросили политическое убежище⁶⁶.

В этой ситуации в марте 2019 г. Д. Трамп принял решение заморозить помощь Сальвадору, Гондурасу и Гватемале, обосновав свои действия достаточно традиционным для себя способом: «Деньги в эти страны больше не поступают. Мы платили им огромные суммы, и больше им не платим, *потому что они ничего для нас не сделали* [курсив наш. — В.Б.]»⁶⁷. Данное решение раскритиковали не только отдельные девелопменталистские НПО, но и представители Демократической партии, в том числе сенатор Р. Менендес (штат Нью-Джерси) — член Комитета по международным отношениям. Реакция экспертного сообщества в США также была отрицательной: в частности, Марк Шнейдер, старший советник программы по Западному полушарию в Центре стратегических и международных исследований, заявил, что соответствующие программы, призванные содействовать расширению экономических возможностей населения и борьбе с преступностью на местах, необходимо не сворачивать, а, наоборот, расширять⁶⁸.

С весны 2019 г. Госдепартамент перепрограммировал в общей сложности 404 из 490 млн долл. (82%), запланированных на 2018 фин. г. для стран Северного треугольника, перенаправив их в Венесуэлу и другие государства Латинской Америки и Африки⁶⁹. Оставшиеся средства правительство США все-таки разрешило потратить на финансирование подписанных ранее соглашений о предоставлении грантов и контрактов, а также на программы Министерства юстиции и Министерства внутренней безопасности США, направленные на противодействие транснациональной преступности и улучшение охраны границ. Кроме того, Госдепартамент удержал около 164 из 620 млн долл. помощи (26%),

⁶⁶ Ibid. P. 1.

⁶⁷ Sheridan M.B., Sieff K. Trump plans to cut U.S. aid to 3 Central American countries in fight over U.S.-bound migrants // The Washington Post. 31.03.2019. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/trump-plans-us-aid-cut-to-3-central-american-countries-as-fight-widens-over-us-bound-migrants/2019/03/30/d6814b42-52ff-11e9-bdb7-44f948cc0605_story.html (accessed: 25.12.2019).

⁶⁸ Schneider M.L. Cutting off assistance to Central America // The Washington Times. 15.04.2019. Available at: <https://www.csis.org/analysis/cutting-assistance-central-america> (accessed: 25.12.2019).

⁶⁹ Meyer P. Op. cit. P. 20.

ассигнованных на 2017 фин. г., которые были ранее выделены на реализацию программ для государств Северного треугольника⁷⁰.

Первоначальная реакция стран-получателей была крайне негативной. Так, председатель Конгресса Сальвадора даже намекнул на возможность получения дополнительной помощи от КНР⁷¹, чтобы побудить администрацию Д. Трампа к изменению позиции. Однако в конечном счете уступки со стороны этих трех государств все же последовали. Все они подписали Соглашения о сотрудничестве в рассмотрении заявок на предоставление защиты, которые заставляют мигрантов требовать предоставления убежища в первой стране по пути следования в США.

В качестве меры, призванной ускорить прогресс в данном направлении, Д. Трамп распорядился начать предоставлять странам Северного треугольника целевую помощь в сферах обеспечения верховенства закона и безопасности, оцениваемую некоторыми источниками почти в 150 млн долл.⁷² Эти средства должны были пойти на реализацию программ в области безопасности, содействия экономическому росту, укрепления правопорядка и надлежащего управления, а также укрепления систем предоставления убежища на местах⁷³.

Действия администрации полностью соответствовали положениям соответствующих законов об ассигнованиях, которые предоставляли ей весьма широкие возможности по перепрограммированию помощи, предназначенной для стран Северного треугольника, на иные цели. Тем не менее в ответ на использование администрацией этого права в обеих палатах Конгресса были предприняты шаги по ужесточению парламентского контроля. Например, проект Закона о консолидированных ассигнованиях, принятый Палатой представителей США в июне 2019 г.⁷⁴, предполагал направлять «не менее 540,85 млн долл.» странам Центральной Америки (т.е. значительно больше, чем запрашивало правительство) и ужесточал условия использова-

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibid. P. 21.

⁷² Trotta D. U.S. restores aid to Central America after reaching migration deals // Reuters. 17.10.2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-aid/us-restores-aid-to-central-america-after-reaching-migration-deals-idUSKBN1WV2T8> (accessed: 25.12.2019).

⁷³ Meyer P. Op. cit. P. 20.

⁷⁴ H.R. 2740 — Labor, Health and Human Services, Education, Defense, State, Foreign Operations, and Energy and Water Development Appropriations Act, 2020. Introduced into the U.S. House of Representatives on 05.05.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/2740> (accessed: 25.12.2019).

ния средств, выделенных на 2017–2019 фин. гг. Версия Сената⁷⁵ в свою очередь также предполагала выделение на эти цели «не менее 525 млн долл.», а проект Закона о реформах и обеспечении правопорядка в странах Центральной Америки⁷⁶, внесенный в мае 2019 г. лидером меньшинства в Сенате Ч. Шумером, и во все содержал норму о запрете перепрограммирования средств, предназначенных для стран Северного треугольника, начиная с 2016 фин. г. Последний законопроект является, пожалуй, наиболее ярким подтверждением болезненного восприятия демократами любых, даже имеющих совершенно легитимные основания действий администрации Д. Трампа по изменению параметров финансирования программ, утвержденных Конгрессом или согласованных им в рамках «процесса 653».

Украина. Обстоятельства замораживания американской помощи Украине, еще одному достаточно крупному реципиенту⁷⁷, с юридической точки зрения действительно были экстраординарными, что и предопределило их превращение в главную тему беспрецедентного политического скандала. Спровоцировало его придание огласке содержания рапорта на Д. Трампа, поданного 12 августа анонимным информатором — сотрудником ЦРУ⁷⁸ на имя председателей Комитетов по разведке обеих палат Конгресса. В документе приводились свидетельства того, что глава Белого

⁷⁵ S. 2583 — Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2020. Introduced into the U.S. Senate on 26.09.2019. Available at: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2583> (accessed: 25.12.2019).

⁷⁶ S. 1445: Central America Reform and Enforcement Act. Introduced into the U.S. Senate on 14.05.2019. Available at: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/s/1445> (accessed: 25.12.2019).

⁷⁷ После начала политического кризиса на Украине среднегодовые объемы американской помощи вышли на исторически рекордные показатели и составили в 2015–2018 фин. гг. в среднем около 320 млн долл. в год (для сравнения: в 1990-е годы Украина получала от США около 287 млн долл., а в 2010–2014 фин. гг. — около 105 млн долл. в год по линии Госдепартамента и АМР США и около 130 млн долл. в год по линии Министерства обороны и Министерства энергетики, и это не считая того, что США трижды предоставляли Украине гарантии по кредитам с 2014 по 2016 г. в размере 1 млрд долл. См.: Welt C. Ukraine: Background, conflict with Russia, and U.S. policy. CRS Report #R45008. 19.09.2019. P. 29–30. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20190919_R45008_faa7fbc6447658bb0f5883ebba18f4f6d25630.pdf (accessed: 25.12.2019).

⁷⁸ Report to the Chairman of the U.S. Senate Select Committee on Intelligence Richard Burr and the Chairman of the U.S. House of Representatives Permanent Select Committee on Intelligence Adam Schiff // The Washington Post. 12.08.2019. Available at: <https://games-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/3b5487de-f987-4cef-b59b-c29bb67687ac/note/ef3465c1-465b-4e68-9b36-08b5946b0df4.pdf#page=1> (accessed: 30.12.2019).

дома в ходе своего первого телефонного разговора с президентом Украины В. Зеленским 25 июля старался убедить того в необходимости проведения сразу двух судебных расследований. Первое должно было помочь установить причастность к коррупции Хантера Байдена, члена правления кипрского холдинга Burisma, ведущего газодобычу на Украине, и сына одного из потенциальных кандидатов в президенты от Демократической партии Джозефа Байдена, а второе — признаки вмешательства Украины в президентские выборы 2016 г. Гипотетически запуск этих расследований мог принести Д. Трампу зримые электоральные дивиденды: содействовать дискредитации одного из потенциальных соперников на выборах 2020 г. и развенчиванию мифа о решающей роли российского вмешательства в его собственном приходе к власти. В рапорте содержался прямой намек на то, что одним из элементов косвенного давления на В. Зеленского стало принятое президентом до их беседы личное распоряжение о блокировке помощи Украине, приведенное в исполнение через АБУ *в обход стандартных процедур, предусмотренных законом*. Разглашение содержания рапорта произвело эффект разорвавшейся бомбы. Политический скандал, ожидаемо названный «Украинагейтом», дал демократам повод инициировать сначала предварительное расследование, а после его завершения (в декабре 2019 г.) — и объявить президенту импичмент. Д. Трампу были предъявлены обвинения сразу по двум статьям: «злоупотребление властью» (за попытку заблокировать поставки помощи в личных целях) и «препятствование расследованию Конгресса» (за отказ давать показания, запрет на предоставление запрашиваемых обвинением документов, прямой запрет сотрудникам администрации давать свидетельские показания и т.п.).

Поскольку обстоятельства замораживания помощи стали объектом судебного разбирательства, они известны гораздо лучше, чем обстоятельства удержания средств помощи тому же Пакистану или странам Северного треугольника. Однако в этой статье они будут воспроизведены лишь в том объеме, который необходим для решения поставленных задач.

Итак, украинский кейс отличался от пакистанского и центральноамериканского в следующих основных аспектах.

Во-первых, объектом заморозки стали существенно меньшие объемы средств: 125 млн долл. помощи по линии Минобороны (50% средств, ассигнованных на 2019 фин. г. Конгрессом Киева по программе «Инициатива по оказанию помощи Украине в области безопасности» (Ukraine Security Assistance Initiative, USAI))

и 141 млн — из средств, ассигнованных по линии Госдепартамента по статье «Военная помощь зарубежным странам».

Во-вторых, военная помощь по линии Пентагона была заблокирована уже после того, как Министерство обороны США подтвердило (в соответствии с Законом об ассигнованиях) факт выполнения Украиной предъявляемых к ней требований по проведению институциональных реформ в оборонном секторе и получило добро от Конгресса на выделение соответствующих средств. Госдепартаменту же АБУ и вовсе запретило запрашивать у Конгресса разрешение на получение из казны средств, причитающихся ему для реализации программ на Украине.

В-третьих, данная заморозка производилась в тайне от Конгресса, что также противоречило американскому законодательству⁷⁹.

В-четвертых, несмотря на обеспокоенность всех основных ведомств, включая аппарат СНБ, Министерство обороны и Госдепартамент, как политическими, так и чисто правовыми последствиями данного решения, блокировка средств — без объяснений причин — продлевалась в течение более месяца, создавая риск того, что ассигнованные на конкретный финансовый год деньги просто «сгорят»⁸⁰. Д. Трамп разблокировал помощь только после того, как он, по словам председателя Комитета по международным делам Палаты представителей Э. Энджел (демократ, штат Нью-Йорк), был «пойман с поличным»⁸¹. Примечательно, что после этого и сам Д. Трамп, и Дж.М. Малвейни, и М. Помпео⁸² стали увязывать замораживание помощи именно с обеспокоенностью уровнем коррупции на Украине, а это противоречило факту подачи Пентагоном в Конгресс ранее совершенно противоположных сведений.

Наконец, в-пятых, наличие параллельного переговорного трека между доверенными лицами Д. Трампа и В. Зеленского

⁷⁹ U.S. House of Representatives. Permanent Select Committee on Intelligence. The Trump — Ukraine Impeachment Report. December 2019. P. 69. Available at: https://intelligence.house.gov/uploadedfiles/the_trump-ukraine_impeachment_inquiry_report.pdf (accessed: 25.12.2019).

⁸⁰ Ibidem.

⁸¹ Lipton E., Haberman M., Mazzetti M. Behind the Ukraine aid freeze: 84 days of conflict and confusion // The New York Times. 29.12.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/12/29/us/politics/trump-ukraine-military-aid.html> (accessed: 30.12.2019).

⁸² См.: U.S. Senate Committee on Foreign Relations. Fact Sheet: DOD Certified that Ukraine Met Corruption Benchmarks. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/fact-sheet-dod-certified-that-ukraine-met-corruption-benchmarks> (accessed: 25.12.2019).

относительно организации упомянутых судебных расследований давало основания полагать, что заморозка была связана не с обеспокоенностью президента США высоким уровнем коррупции на Украине, а с его стремлением достичь корыстных личных внутривнутриполитических целей. Это уже являло собой действительно беспрецедентный случай не только для американской, но и для общемировой практики оказания международной помощи.

Другими словами, к лету, когда началась активная закулисная работа по украинскому треку, администрация Д. Трампа накопила уже достаточно богатый опыт по замораживанию помощи в целях принуждения других стран к тем или иным уступкам, который в целом можно было признать успешным. Глава Белого дома вполне мог использовать тот же маневр и для достижения уже своих электоральных целей, не осознавая в полной мере политические и правовые последствия данного решения и степень его соответствия положениям Закона о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями.

Между тем демократы задолго до «Украинагейта» пытались увидеть в действиях администрации Д. Трампа покушение на конституционные полномочия Конгресса («право кошелька») даже там, где эти шаги полностью соответствовали букве закона. Соответственно есть все основания полагать, что в таких условиях новая заморозка помощи любой стране имела шансы быть воспринятой в категориях «злоупотребления полномочиями» независимо от ее мотивов.

Восстановление канвы событий, предшествовавших «Украинагейту», позволяет предположить, что Д. Трамп просто проигнорировал уже неоднократно обозначавшиеся в документах и Конгресса, и Счетной палаты США указания на чересчур вольную интерпретацию АБУ положений Закона о контроле Конгресса за исполнением бюджета и изъятиями в случае с финансированием программ международной помощи. Нарушение данного нормативного акта в конечном счете и стало формальным поводом для запуска процедуры импимента.

Исход судебного процесса в контролируемом республиканцами Сенате, однако, с первых дней казался предрешенным — из-за четкого разделения по партийному принципу сторонников и противников вынесения обвинительного приговора президенту. Но независимо от вердикта сенаторов о наличии состава преступления в действиях Д. Трампа специалистам для правильной интерпретации существа дела важно не поддаваться искушению

рассматривать этот подлинно беспрецедентный для американской истории случай как некое обособленное явление.

* * *

Проведенный в статье анализ позволяет сделать вполне однозначный вывод о том, что «Украинагейт» при всей уникальности сопровождавших его обстоятельств весьма логично вписывается в общий контекст политики Д. Трампа по оказанию международной помощи и ее восприятия политическими оппонентами президента. По сути, ситуация с Украиной стала очередным примером рассмотрения главой Белого дома международной помощи в качестве инструмента достижения политических целей, а процесса ее предоставления — как своего рода гласной или негласной «сделки», при которой реципиент во что бы то ни стало должен взять на себя некие обязательства перед донором. Приверженность такому транзакционалистскому подходу проявлялась в политике США при Д. Трампе изначально и буквально во всем: и в публичных выступлениях президента, и в текстах подготовленных его администрацией ключевых доктринальных документов, и в президентских проектах бюджета, предлагавших сократить помощь странам-реципиентам, не дающим США ничего взамен, и в подготовке почвы для изъятия в бюджет уже ассигнованных Конгрессом средств.

Д. Трамп задолго до «Украинагейта» убедительно доказал, что готов максимально широко использовать механизмы блокирования (замораживания) помощи. Его предпочтение именно этого инструмента объясняется, судя по всему, теми же причинами, что и стремление вводить таргетированные санкции и запретительные импортные пошлины в рамках торговых войн. Блокируя помощь, Д. Трамп точно так же повышал ставки в игре для страны — объекта воздействия, при этом предполагая, что удар «кнута» будет тем чувствительнее, чем выше зависимость контрагента от американской помощи, и тем выше будут шансы на заключение нужной «сделки». В качестве «пряника» же в данном случае выступало лишь возвращение к статус-кво, что не требовало от США ровным счетом никаких дополнительных затрат и параллельно работало на укрепление в глазах избирателей имиджа Д. Трампа как экономного президента. Наконец, в конкретно-историческом контексте многоаспектного противостояния исполнительной и законодательной власти по вопросам финансирования международной помощи заморозка средств использовалась Белым домом и воспринималась на Капито-

лийском холме как еще один способ пересмотра утвержденных законодателями решений по ассигнованиям. Это создавало реальные предпосылки для перехода данного противостояния из чисто политической в юридическую плоскость — в случае выявления признаков нарушений администрацией тех или иных нормативных процедур. Именно это и произошло после подачи рапорта на президента анонимным осведомителем.

Вместе с тем специалистам важно не утонуть в деталях «Украинагейта» и увидеть за перипетиями этой подлинно детективной истории характерное для администрации Д. Трампа на всех направлениях, начиная с внешней торговли и заканчивая контролем над вооружениями, стремление вести международные дела без оглядки на Конгресс, а также очередную попытку его политических оппонентов оказать ему в этом сопротивление. Период правления Д. Трампа стал еще одним президентством в американской истории, отмеченным противостоянием исполнительной и законодательной ветвей власти относительно прерогатив администрации, с одной стороны, в вопросах реализации внешнеполитического курса, а с другой — касательно исполнения федерального бюджета. При Д. Трампе международная помощь не была единственным «полем схватки» ни на одном из двух направлений этого классического противостояния, но оказалась именно той сферой, где эти две составляющие наложились друг на друга, производя в конечном счете кумулятивный эффект, мощь которого в полной мере продемонстрировали «Украинагейт» и его последствия. Оправдание президента Д. Трампа по обоим статьям не будет означать завершения этого противостояния: по окончании импичмента оно, вероятно, развернется с новой силой, что потребует уточнения и актуализации результатов, представленных в настоящей статье.

Автор благодарит анонимного рецензента за рекомендации по доработке текста настоящей статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Американская помощь Египту после начала «арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты // США и Канада: экономика, политика, культура. 2019. № 8. С. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7
2. Бартенев В.И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6. С. 110–140. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140
3. Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011.

4. Шенин С.Ю. Формирование взглядов Дж. Кеннеди на проблемы «третьего мира» (1950-е гг.) // Актуальные проблемы международных отношений и дипломатии (1918 г. — начало XXI в.): Материалы III Международной научно-практической конференции. Витебск, 17–18 мая 2018 г. Витебск: ВГУ им. П.М. Машерова, 2018. С. 80–85.
5. Юдин Н.В. Системное прочтение феномена мягкой силы // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 2. С. 96–105. DOI: 10.17994/IT.2015.13.2.41.7
6. Berger L. Guns, butter, and human rights — the Congressional politics of U.S. aid to Egypt // American Politics Research. 2012. Vol. 40. No. 4. P. 603–635.
7. Brands H. The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump // Survival. 2017. Vol. 59. No. 6. P. 7–40. DOI: 10.1080/00396338.2017.1399722
8. Chafetz J. Congress's Constitution: Legislative authority and the separation of powers. New Haven: Yale University Press, 2017.
9. Clarke D.L. US security assistance to Egypt and Israel: Politically untouchable? // Middle East Journal. 1997. Vol. 51. No. 2. P. 200–214.
10. Crawford G. Promoting political reform through aid sanctions: Instrumental and normative issues. Leeds: Centre for Democratization Studies, University of Leeds, 1997.
11. Crawford G., Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change // Journal of International Relations and Development. 2019. Vol. 22. No. 1. P. 184–214. DOI: 10.1057/s41268-017-0099-8
12. De Cazotte H. The US elite consensus on aid // Aid power and politics / Ed. by I. Olivié, A. Pérez. Abingdon; New York: Routledge, 2020. P. 53–72.
13. Fleck R.K., Kilby C. Foreign aid and domestic politics: Voting in congress and the allocation of USAID contracts // Southern Economic Journal. 2001. No. 67. P. 598–617. DOI: 10.2307/1061453
14. Goldstein M., Moss T. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa // The Journal of Development Studies. 2005. Vol. 41. No. 7. P. 1288–1302. DOI: 10.1080/00220380500170949
15. Harrigan J., Wang C. A new approach to the allocation of aid among developing countries: Is the USA different from the rest? // World Development. 2011. Vol. 39. No. 8. P. 1281–1293.
16. Ikenberry J.G. The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive? // Foreign Affairs. 2017. Vol. 96. No. 3. P. 2–9.
17. Kull S. American public support for foreign aid in the age of Trump. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.
18. Middlekauff W.B. Twisting the President's arm: The Impoundment Control Act as a tool for enforcing the principle of appropriation expenditure // The Yale Law Journal. 1990. Vol. 100. No. 1. P. 209–228.
19. Milner H., Tingley D. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid // Economics and Politics. 2010. Vol. 22. No. 2. P. 200–232. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2009.00356.x
20. Milner H., Tingley D. Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy. Princeton: Princeton University Press, 2015.
21. Patrick S.M. Trump and world order: The return of self-help // Foreign Affairs. 2017. Vol. 96. No. 2. P. 52–57.

22. Regilme S.S.F., Hartmann H. Mutual delegitimization: American and Chinese development assistance in Africa // *The SAIS Review of International Affairs*. 30.03.2019. Available at: <https://www.saisreview.org/2018/03/30/china-america-development-assistance/> (accessed: 25.12.2019).

23. Rosser A., Tubilewicz C. Emerging donors and new contests over aid policy in Pacific Asia // *The Pacific Review*. 2015. Vol. 29. No. 1. P. 5–19. DOI: 10.1080/09512748.2015.1066413.

24. Sexton E.A., Decker T.N. U.S. foreign aid: Is it for friends, development or politics? // *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*. 1993. Vol. 17. No. 3–4. P. 303–315.

25. Stokes D. Trump, American hegemony and the future of the liberal international order // *International Affairs*. 2018. Vol. 94. No. 1. P. 133–150.

26. Stokke O. Aid and political conditionality. London: F. Cass, 1995.

27. Swedlund H.J. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials // *Review of International Political Economy*. 2017. Vol. 24. No. 3. P. 454–496. DOI: 10.1080/09692290.2017.1302490

28. Swedlund H.J. Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? // *International Affairs*. 2017. Vol. 93. No. 2. P. 389–408. DOI: 10.1093/ia/iw059.

29. Taffet J. Foreign aid as foreign policy: The Alliance for Progress in Latin America. Florence: Taylor and Francis, 2012.

30. 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://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3393170> (accessed: 25.12.2019).

31. Travis R. Problems, politics, and policy streams: A reconsideration US foreign aid behavior toward Africa // *International Studies Quarterly*. 2010. Vol. 54. No. 3. P. 797–821. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2010.00610.x

32. Wells J.L. Power and purpose: U.S. foreign aid and development. A dissertation submitted to the graduate faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science. Baton Rouge, LA, 2013.

V.I. Bartenev

SPECIFICS OF FOREIGN ASSISTANCE ALLOCATION UNDER THE TRUMP ADMINISTRATION: FROM INAUGURATION TO ‘UKRAINEGATE’

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

This paper identifies and explains the most characteristic substantial and procedural features of the U.S. foreign assistance allocation under Donald Trump. The research covers a 3-year period from the inauguration

of the 45th President of the United States to the Ukrainegate — the first scandal in the U.S. history provoked by the submission of an anonymous whistleblower's report pointing at the President's illegal manipulation of the foreign aid resources to achieve personal political goals, which paved the way to his impeachment. The first section examines the particularities of the Trump and his administration's conceptual approach to the utilization of foreign assistance tools for political purposes. The second section depicts the process of instrumentalization of these concepts, as well as a confrontation between the White House and the Capitol Hill over foreign aid budgets and their implementation. The final section identifies common and unique features of three exemplary cases of aid suspension — towards Pakistan, the Northern Triangle countries (Guatemala, Honduras and El Salvador) and Ukraine. The conclusion is drawn that from the very beginning Donald Trump had promoted an extremely pragmatic, transactionalist approach to foreign assistance with aid allocation regarded as a mutually beneficial transaction meant to bring concrete and often short-term dividends. Adherence to this approach manifested itself in various forms — in the President's public statements, in the rhetoric of his administration's key doctrinal documents and budget proposals, and also in the White House's regular attempts (futile though) to cut aid to countries which did not provide anything in return, and to prepare the ground for rescinding the unobligated aid funds appropriated by the Congress. The most quintessential element of transactionalism in foreign aid policies was a wide use of aid suspension tools which provided the United States with a costless method to coerce its counterparts to make concessions. The Ukrainian case is, undoubtedly, totally different from the cases of suspension of aid to either Pakistan or the Northern Triangle countries but illegal actions attributed to Trump, as well as his political opponents' treatment of these actions followed the logic of his presidency and exemplified an unprecedented politization of foreign aid allocation process. The latter trend should be interpreted in the context of a traditional confrontation of the White House and the Congress over the limits of presidential authority in foreign policy and budget implementation. Foreign assistance has become the domain where these two dimensions overlapped generating a cumulative effect of an extreme scale manifested by the Ukrainegate and its aftermath.

Keywords: United States, Donald Trump, White House, Congress, foreign assistance, military assistance, transactionalism, impeachment, Ukrainegate, Ukraine, Pakistan, Northern Triangle.

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).

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2019. Amerikanskaya pomoshch' Egiptu posle nachala 'arabskoi vesny': vnutrennie i vneshnie determinanty [U.S. assistance to Egypt after the 'Arab Spring': Domestic and external determinants]. *USA & Canada: Economics, politics, culture*, no. 8, pp. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7 (In Russ.)
2. Bartenev V.I. 2018. Blokirovaniye pomoshchi kak element vneshnepoliticheskogo instrumentariya SShA: de jure i de facto [Aid prohibition as a tool of the U.S. foreign policy: De jure and de facto]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 6 (63), pp. 110–140. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140 (In Russ.)
3. Zhuravleva V.Y. 2011. *Peretyagivaniye kanata vlasti: vzaimodeystvie Prezidenta i Kongressa SShA* [American Presidents and Congress in Tug-of-War for Power]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
4. Shenin S.Y. 2018. Formirovaniye vzglyadov Dzh. Kennedi na problemy 'tret'ego mira' (1950-e gg.) [Formation of the J.F. Kennedy's views on the Third World (1950s)]. In: *Aktual'nye problemy mezhdunarodnykh otnoshenii i diplomatii (1918 g. — nachalo XXI v.)* [Relevant issues of international relations and diplomacy (1918 — early XXI century)]. Proceedings of the III International Practical conference, Vitebsk, May 17–18, 2018. Vitebsk, VGU imeni P.M. Masherova Publ., pp. 80–85. (In Russ.)
5. Yudin N.V. 2015. Sistemnoe prochtenie fenomena 'myagkoi sily' [A systemic approach to 'soft power']. *International Trends*, vol. 13, no. 2, pp. 96–105. DOI: 10.17994/IT.2015.13.2.41.7 (In Russ.)
6. Berger L. 2012. Guns, butter, and human rights — the Congressional politics of U.S. aid to Egypt. *American Politics Research*, vol. 40, no. 4, pp. 603–635.
7. Brands H. 2017. The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump. *Survival*, vol. 59, no. 6, pp. 7–40. DOI: 10.1080/00396338.2017.1399722
8. Chafetz J. 2017. *Congress's Constitution: Legislative authority and the separation of powers*. New Haven, Yale University Press.
9. Clarke D.L. 1997. US security assistance to Egypt and Israel: Politically untouchable? *Middle East Journal*, vol. 51, no. 2, pp. 200–214.
10. Crawford G. 1997. *Promoting political reform through aid sanctions: Instrumental and normative issues*. Leeds, Centre for Democratization Studies, University of Leeds.
11. Crawford G., Kacarska S. 2019. Aid sanctions and political conditionality: Continuity and change. *Journal of International Relations and Development*, vol. 22, no. 1, pp. 184–214. DOI: 10.1057/s41268-017-0099-8
12. De Cazotte H. 2020. The US elite consensus on aid. In Olivie I., Pérez A. (eds.). *Aid power and politics*. Abingdon, New York, Routledge, pp. 53–72.
13. Fleck R.K., Kilby C. 2001. Foreign aid and domestic politics: Voting in congress and the allocation of USAID contracts. *Southern Economic Journal*, no. 67, pp. 598–617. DOI: 10.2307/1061453
14. Goldstein M., Moss T. 2005. Compassionate conservatives or conservative compassionates? US political parties and bilateral foreign assistance to Africa. *The Journal of Development Studies*, vol. 41, no. 7, pp. 1288–1302. DOI: 10.1080/00220380500170949
15. Harrigan J., Wang C. 2011. A new approach to the allocation of aid among developing countries: Is the USA different from the rest? *World Development*, vol. 39, no. 8, pp. 1281–1293.

16. Ikenberry J.G. 2017. The plot against American foreign policy. Can the liberal order survive? *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 3, pp. 2–9.
17. Kull S. 2017. *American public support for foreign aid in the age of Trump*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
18. Middlekauff W.B. 1990. Twisting the President's arm: The Impoundment Control Act as a tool for enforcing the principle of appropriation expenditure. *The Yale Law Journal*, vol. 100, no. 1, pp. 209–228.
19. Milner H., Tingley D. 2010. The political economy of U.S. foreign aid: American legislators and the domestic politics of aid. *Economics and Politics*, vol. 22, no. 2, pp. 200–232. DOI: 10.1111/j.1468-0343.2009.00356.x
20. Milner H., Tingley D. 2015. *Sailing the water's edge: The domestic politics of American foreign policy*. Princeton, Princeton University Press.
21. Patrick S.M. 2017. Trump and world order: The return of self-help. *Foreign Affairs*, vol. 96, no. 2, pp. 52–57.
22. Regilme S.S.F., Hartmann H. 2019. Mutual delegitimization: American and Chinese development assistance in Africa. *The SAIS Review of International Affairs*. 30.03.2019. Available at: <https://www.saisreview.org/2018/03/30/china-america-development-assistance/> (accessed: 25.12.2019).
23. Rosser A., Tubilewicz C. 2015. Emerging donors and new contests over aid policy in Pacific Asia. *The Pacific Review*, vol. 29, no. 1, pp. 5–19. DOI: 10.1080/09512748.2015.1066413.
24. Sexton E.A., Decker T.N. 1993. U.S. foreign aid: Is it for friends, development or politics? *The Journal of Social, Political, and Economic Studies*, vol. 17, no. 3–4, pp. 303–315.
25. Stokes D. 2018. Trump, American hegemony and the future of the liberal international order. *International Affairs*, vol. 94, no. 1, pp. 133–150.
26. Stokke O. 1995. *Aid and political conditionality*. London, F. Cass.
27. Swedlund H.J. 2017a. Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials. *Review of International Political Economy*, vol. 24, no. 3, pp. 454–496. DOI: 10.1080/09692290.2017.1302490
28. Swedlund H.J. 2017b. Is China eroding the bargaining power of traditional donors in Africa? *International Affairs*, vol. 93, no. 2, pp. 389–408. DOI: 10.1093/ia/iiw059.
29. Taffet J. 2012. *Foreign aid as foreign policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Florence, Taylor and Francis.
30. 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. March 2019. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3393170> (accessed: 25.12.2019).
31. Travis R. 2010. Problems, politics, and policy streams: A reconsideration US foreign aid behavior toward Africa. *International Studies Quarterly*, vol. 54, no. 3, pp. 797–821. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2010.00610.x
32. Wells J.L. 2013. *Power and purpose: U.S. foreign aid and development*. A dissertation submitted to the graduate faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Political Science. Baton Rouge, LA.

3.Э. Гомбоин*

УЧАСТИЕ «ТРАДИЦИОННЫХ» ДОНОРОВ В СОДЕЙСТВИИ РАЗВИТИЮ СЕКТОРА ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

*Научно-исследовательский институт радио
105064, Москва, ул. Казакова, 16*

В статье представлены результаты мониторинга новейших тенденций в деятельности «традиционных» доноров по предоставлению официальной помощи развитию (ОПР) в секторе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Оценены основные количественные показатели соответствующих потоков помощи и динамика их изменения за последние два десятилетия, исследовано распределение ОПР между отдельными донорами и реципиентами, а также затронуты проблемы «связанности» и обусловленности оказываемой помощи. Исследование проведено на основе данных Комитета по содействию развитию ОЭСР на проектном уровне за 1995–2017 гг. Выделяются три основных донора: Япония, Республика Корея и США. Для Японии и Республики Корея приоритетными партнерами — реципиентами помощи в секторе ИКТ выступают ближайшие соседи — страны Восточной и Южной Азии (Вьетнам, Шри-Ланка и др.). Американская ОПР в свою очередь нацелена прежде всего на страны, где Соединенные Штаты и их союзники осуществили вооруженную смену режима, такие как Ирак и Афганистан, а также, в меньшей степени, на союзнический Египет. Несмотря на снижение уровня «связанности» объемов ОПР в целом, в секторе ИКТ этот показатель, вероятно, останется в пределах текущих значений. В целом в статье доказывается, что «традиционные» доноры, за исключением Японии и Республики Корея, в определенный момент сделали сознательный выбор в пользу предоставления помощи по многосторонним кана-

* Гомбоин Зорикто Эрдэниевич — аспирант кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, эксперт Центра проблем безопасности и развития ФМП МГУ, инженер по международно-правовой защите второй категории Научно-исследовательского института радио (e-mail: gomboin@gmail.com).

лам, таким как институты Европейского союза и Всемирный банк. Этот выбор связан с неэффективностью многих проектов и программ в секторе ИКТ, что побуждает доноров диверсифицировать риски, переложив ответственность за возможные провалы на международные организации. В то же время появление «нетрадиционных» доноров, в первую очередь Китая, борьба за рынки сбыта посредством механизмов «связывания» помощи, а также сохраняющееся стремление оказать влияние на внутреннюю политическую повестку реципиентов могут послужить детерминантами для возвращения «традиционных» доноров в сектор ИКТ, в особенности в контексте нарастающего технологического соперничества по разворачиванию сетей пятого поколения (5G).

Ключевые слова: содействие международному развитию, СМР, официальная помощь развитию, ОПР, информационно-коммуникационные технологии, ИКТ, ИКТ для развития, «традиционные» доноры, «нетрадиционные» доноры.

Доминирующая в дискурсе по проблемам содействия международному развитию (СМР) точка зрения состоит в том, что современные информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) обладают громадным потенциалом в преодолении отставания в развитии. Оптимисты продвигают идею о том, что внедрение ИКТ поможет государствам глобального Юга осуществить так называемый прыжок лягушки и перескочить сразу в состояние зрелой, цифровой экономики [Steinmueller, 2001; Raiti, 2007; Friederici et al., 2017]. В рамках современной парадигмы СМР внимание к сектору ИКТ растет быстрыми темпами, в том числе ввиду цифровизации экономик самих государств-доноров.

Национальные агентства содействия развитию и международные институты начиная с 1970-х годов активно участвуют в разработке соответствующих программ и проектов в странах глобального Юга. Наибольшую активность на протяжении длительного времени проявляли «традиционные» доноры — государства Запада с развитым сектором ИКТ, в первую очередь США, Германия, Финляндия, Швеция, а также наиболее вестернизированные страны Востока — Япония и Республика Корея, являющиеся членами Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР ОЭСР). Кроме правительственных структур в реализацию программ и проектов в сфере ИКТ активно вовлечены и частные компании этих стран (например, Microsoft, Google, IBM, Facebook, Samsung, Sony и др.).

В последние годы на первый план в международной повестке выходит технологическое соперничество крупных держав. ИКТ все чаще воспринимаются вовсе не как нейтральные артефакты объективной реальности, но как неотъемлемая часть политики [Winner, 1980; Díaz Andrade, Urquhart, 2012]. Хорошим примером в данном отношении может служить текущая ситуация с внедрением технологий связи пятого поколения (5G): накал политического противостояния в этой сфере между США и КНР уже достигает опасного уровня.

Вопросы оказания помощи развивающимся странам в сфере ИКТ представляют большой интерес как на фоне противостояния этих глобальных держав, так и в контексте общего соперничества «традиционных» доноров — членов КСР ОЭСР и «новых» («нетрадиционных»), не входящих в данный «клуб»: КНР, Индии, России, Турции и др. Есть все основания полагать, что ответ западных доноров на вызов со стороны «восходящих держав» станет определять будущее архитектуры СМР как в инфотехнологическом секторе, так и в большинстве других областей.

Заявленная тема нашла отражение главным образом в отчетах международных организаций: ОЭСР¹, Международного союза электросвязи (МСЭ)², Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)³. Работ же, посвященных официальной помощи развитию (ОПР) в секторе ИКТ со стороны отдельных доноров, не так много. В их числе стоит отметить материалы ответственных агентств самих «традиционных» доноров⁴, а также ряд академических исследований соответствующего опыта Республики Корея [Lee, 2008; Schopf, 2019]. Многие работы достаточно сильно

¹ Donor ICT strategies matrix // OECD Development Assistance Committee. 2003. Available at: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/background/themes/development/oecd-donor-matrix.pdf> (accessed: 17.07.2019).

² Challenges to network // International Telecommunications Union. 1999. Available at: https://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/inet/1999/chal_exsum.pdf (accessed: 17.07.2019).

³ Donor support to the digital economy in developing countries: A 2018 survey of public and private organizations // United Nations Conference on Trade and Development. 2019. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d13_en.pdf (accessed: 17.07.2019).

⁴ Greenberg A. Sida's support to information and communications technologies (ICT) for development // Organization Economic Cooperation Development (OECD). 2008. Available at: <http://www.oecd.org/derec/sweden/41445473.pdf> (accessed: 17.07.2019); ICT economic impact assessment — Afghanistan // United States Agency for International Development, Altai Consulting. 2014. Available at: <https://mcit.gov.af/sites/default/files/2018-12/ICT%20Economic%20Impact%20Assessment%20Final%20Draft%202014-03-01.pdf> (accessed: 17.07.2019).

устарели и не содержат общего обзора тенденций, затрагивающих всех «традиционных» доноров⁵. В этой связи справедливо говорить о пустующей исследовательской нише, заполнению которой может способствовать предлагаемая статья.

В статье представлены результаты мониторинга новейших тенденций в деятельности «традиционных» доноров — членов КСР ОЭСР по ОПР в секторе ИКТ. Осмысление этих тенденций поможет подступиться к анализу субстантивных изменений, произошедших из-за эволюции концептуальной логики предоставления помощи в этом секторе⁶. Статья может быть полезна девелопменталистам-практикам при принятии стратегических решений по реализации отдельных программ и проектов в сфере ИКТ.

В структурном отношении статья разделена на три части: в первой рассмотрены основные количественные показатели потоков помощи, во второй проведен анализ распределения ОПР между отдельными донорами и реципиентами, наконец, в третьей затронуты проблемы «связанности» и обусловленности помощи.

Динамика и логика развития ОПР в сфере ИКТ: основные тенденции

В данном разделе представлены результаты анализа совокупных объемов помощи развивающимся странам в секторе ИКТ от «традиционных» доноров на основе информации КСР ОЭСР⁷ начиная с 1995 г. Именно к середине 1990-х годов закончился бурный этап развития ИКТ, а у экономистов появились серьезные сомнения в ранее представлявшейся нерушимой связи между ин-

⁵Официальная помощь развитию — «потоки ресурсов, направляемых в страны и территории, включенные в “список получателей ОПР КСР ОЭСР” (развивающиеся страны), и в многосторонние учреждения, которые: (а) осуществляются официальным сектором; (б) нацелены на содействие экономическому развитию и благосостоянию; (в) предоставляются на льготных финансовых условиях». См.: DAC glossary of key terms and concepts // OECD. Available at: <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA> (accessed: 14.07.2019).

⁶Подробнее об изменениях в теоретическом осмыслении предоставления помощи в секторе ИКТ см.: [Гомбоин, 2018].

⁷Здесь и далее, если не указано обратное, информация взята из базы статистических данных ОЭСР. Значения указаны в постоянных значениях в млн долл. США в ценах 2017 г., расчет дан по обязательствам (commitments). Для расчетов использованы данные базы CRS (Creditors Reporting System — Системы отчетности кредиторов), содержащей информацию с детализацией по отдельным проектам. Расчеты изменений объемов ОПР, показателей «связанности» (tying) помощи производились автором статьи самостоятельно. 2017 г. — последний год, за который доступны соответствующие данные.

вестициями в этот сектор и повышением темпов экономического роста. При этом акцент в проектах в области ИКТ сместился со стимулирования экономики в социальную сферу (решение проблемы «цифрового разрыва») [Howland, 1998; Перфильева, 2007].

Указанные изменения нашли отражение и в динамике оказания помощи (рис. 1). С середины 1990-х годов объемы ОПР, предоставляемой «традиционными» донорами на двусторонней основе в целях содействия развитию сектора коммуникаций (так в контексте номенклатуры ОЭСР называются ИКТ), достаточно сильно снижались. Так, уже начиная с рубежа XX–XXI вв. этот показатель закрепился в районе 300–400 млн долл. США в год с небольшим снижением в 2016 и 2017 гг. Пиковое значение в 2004 г. можно считать особым случаем, обусловленным исключительно запуском крупных американских проектов в соответствующей области в рамках усилий по реконструкции Ирака.

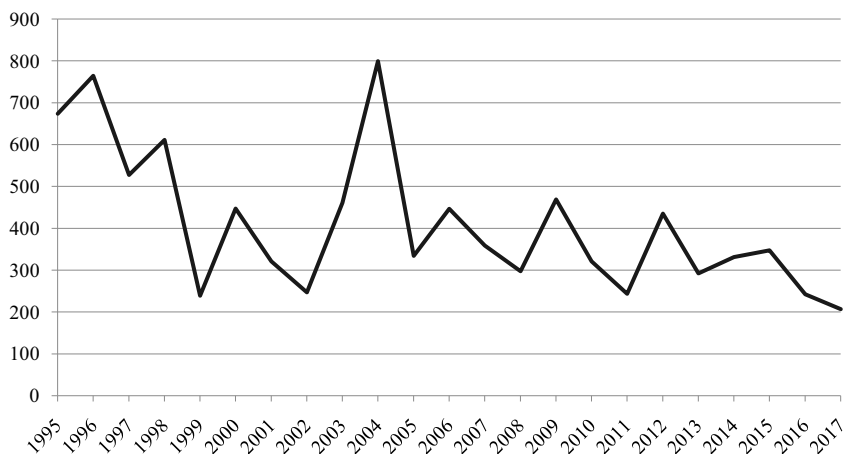


Рис. 1. Динамика объемов двусторонней ОПР, направленной в сектор коммуникаций государствами — членами КСР ОЭСР в 1995–2017 гг. (обязательства, млн долл. США, в ценах 2017 г.)

Снижение объемов ОПР, направляемой «традиционными» донорами в рассматриваемый сектор по двусторонним каналам, отразило общее разочарование мирового сообщества в способности ИКТ стимулировать устойчивый экономический рост на фоне «кризиса доткомов»⁸. Постепенно смелые проекты по

⁸ «Кризис доткомов» — кризис, связанный с лопнувшим экономическим пузырем конца 1990-х годов, вызванный ажиотажным спросом на ценные бумаги инфотехнологических компаний на фондовом рынке.

крупномасштабному развертыванию элементов телекоммуникационной инфраструктуры стали уступать место точечным программам в смежных секторах, нацеленным на повышение цифровой грамотности, улучшение качества законотворчества, обучение государственных служащих на местном уровне навыкам использования ИКТ. Как отметили Ф. Маркер, К. Макнамара и Л. Уоллес в докладе для британского Министерства по международному развитию, стало очевидно, что способность реципиентов к абсорбции технологий оставалась весьма низкой без инвестиций в «мягкую» инфраструктуру: развития трудовых ресурсов, укрепления институтов, повышения качества государственного управления [Marker et al., 2002]. Сами доноры также признали, что большинство проектов СМР в сфере ИКТ не достигают поставленных целей⁹. Сказался и подробно описанный в литературе общий тренд «усталости» от неудовлетворительных результатов реализации программ структурной адаптации, коррупционных скандалов и неэффективности ОПР [Глазунова, 2014].

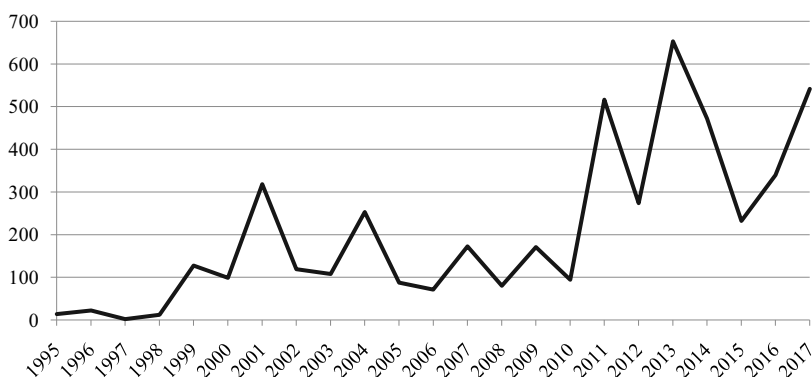


Рис. 2. Динамика объемов ОПР в секторе коммуникаций, предоставленной многосторонними институтами (multilateral outflows) в 1995–2017 гг. (млн долл. США, обязательства, в ценах 2017 г.)

Представляется, что сокращение объемов двусторонней помощи, направляемой западными странами — членами КСР ОЭСР в сектор коммуникаций, произошло в том числе из-за их осознанного, стратегического в пользу многосторонних каналов, особенно при взаимодействии с реципиентами с низким уровнем дохода (рис. 2). Наибольшие объемы ОПР, предназна-

⁹ См. подробнее: [Гомбоин, 2018].

ченной для сектора коммуникаций, переводятся через Международную ассоциацию развития (МАР), которая входит в структуру Группы Всемирного банка (ГВБ) и оказывает помощь наименее развитым странам. Кроме того, часть средств выделяется через региональные банки развития, в частности Азиатский и Африканский банки развития, а также через Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ) — в части предоставления компьютеров и другого оборудования для образовательных целей (рис. 3).

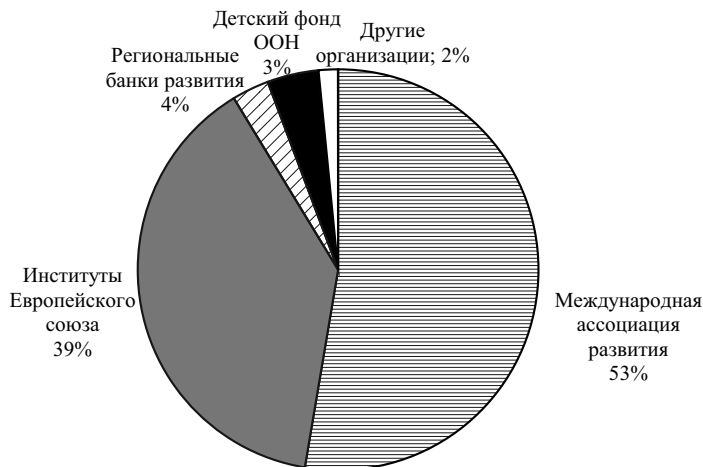


Рис. 3. Распределение ОПР, направленной многосторонними институтами в сектор коммуникаций в 1995–2017 гг., по отдельным организациям (обязательства, %)

Очевидным фактором роста ОПР со стороны многосторонних институтов является борьба доноров за позиции в этих структурах глобального управления. В то же время использование многосторонних каналов при распределении ОПР в секторе ИКТ может указывать на привычное стремление «традиционных» доноров диверсифицировать риски. В первую очередь это относится к репутационным рискам, связанным с нецелевым расходованием средств. Используя многосторонние каналы, донор теряет контроль над денежными средствами (хотя и не до конца — в случае с целевыми взносами), зато взамен защищает себя от обвинений в неэффективности расходования этих средств со стороны как собственного населения, так и мирового сообщества.

Необходимо также учитывать, что многосторонняя помощь вовсе не обязательно является качественно более эффективной. По данным Группы независимой оценки Всемирного банка, боль-

шинство проектов по финансированию ИКТ-инфраструктуры (75%!), реализованных ГВБ в 2003–2010 гг., так и не достигли своих целей¹⁰. Другими словами, налицо своего рода «порочный круг»: доноры, недовольные низкой результативностью проектов в секторе коммуникаций, делегируют их исполнение много-сторонним институтам, которые также не особенно успешно справляются с этой задачей.

Распределение двусторонней помощи: доноры и реципиенты

Отдельный интерес с точки зрения раскрытия заявленной темы представляет рассмотрение потоков двусторонней помощи в пострановой разбивке.

Лидерами по объемам ОПР в секторе коммуникаций, предоставленной за период 1995–2017 гг., стали Япония, США, Республика Корея, Франция, Великобритания и Германия (рис. 4).

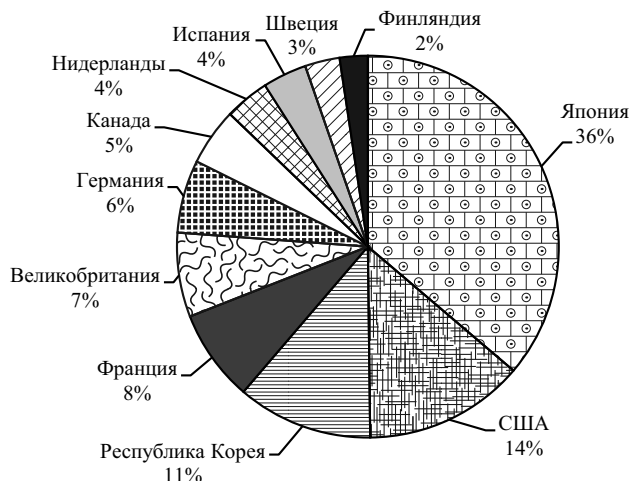


Рис. 4. Распределение двусторонней ОПР в секторе коммуникаций в 1995–2017 гг. между странами — членами КСР ОЭСР (обязательства, %)

Однако если рассматривать динамику изменений, то можно отметить, что государства Восточной Азии — Япония и Республика Корея — заметно нарастили свое присутствие в данном секторе, хотя в последние годы тенденция к снижению объемов ОПР характерна и для них (рис. 5). За период 1995–2017 гг. на Японию и Республику Корея пришлось в общей сложности до

¹⁰ Capturing technology for development an evaluation of World Bank Group activities in information and communication technologies. Vol. 1. The evaluation. World Bank, 2012.

47% (!) объемов помощи от «клуба доноров». Поскольку в базах данных ОЭСР учет ОПР Республики Корея ведется сравнительно недавно — с 2005 г., можно предположить, что в дальнейшем доля южнокорейской помощи в секторе ИКТ будет только увеличиваться.

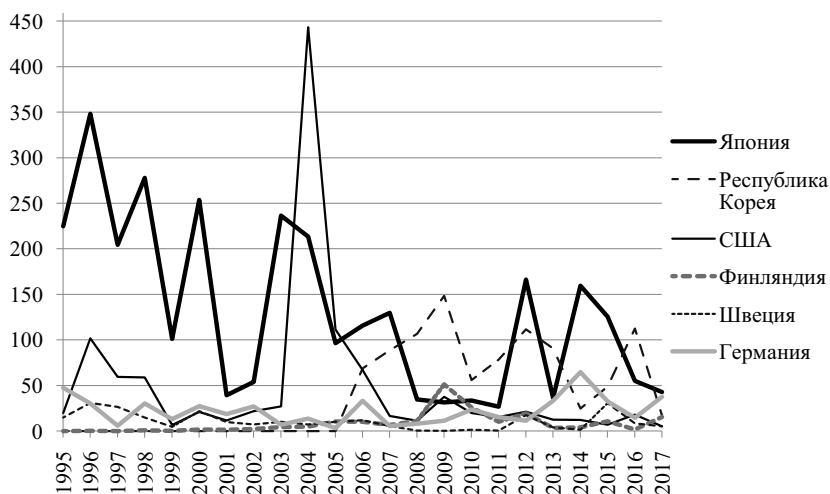


Рис. 5. Динамика объемов ОПР, направленной в сектор коммуникаций отдельными государствами — членами КСР ОЭСР в 1995–2017 гг. (обязательства, млн долл. США, в ценах 2017 г.)

Тенденция к снижению объемов двусторонней ОПР в секторе коммуникаций проявляется как при анализе данных «в среднем», так и в данных по всем государствам — членам КСР ОЭСР, но особенно заметна в случае со странами Западной Европы, а также Австралии и Канады (таблица).

Отдельные европейские страны, такие как Германия, Финляндия и Швеция, тем временем сохранили свой портфель ОПР в секторе коммуникаций. Они же являются лидерами в области телекоммуникаций и связи, в них расположены штаб-квартиры крупнейших компаний ИКТ, в частности производителей оборудования Nokia, Ericsson и крупнейшего оператора связи — Deutsche Telekom¹¹. Впрочем, портфель ОПР от этих

¹¹ Nokia и Ericsson — две из трех крупнейших в мире компаний по производству телекоммуникационного оборудования, в том числе для нового поколения связи 5G (третьей является китайская Huawei). Deutsche Telekom — крупнейший оператор связи, который владеет большими долями рынка во множестве стран мира (США, Турция, Индия, ЮАР и др.).

стран относительно небольшой — несколько десятков миллионов долларов США в год.

**Объемы ОПР, направленной в сектор коммуникаций отдельными государствами — членами КСР ОЭСР в 1995 и 2017 гг.
(млн долл. США, в ценах 2017 г.)**

Страны	Объем ОПР в сектор коммуникаций в 1995 г.	Объем ОПР в сектор коммуникаций в 2017 г.	Доля показателя 2017 г. от показателя 1995 г., %
Испания	43,58	0,47	1,08
Франция	123,82	1,72	1,39
Австралия	72,89	6,60	9,05
Италия	58,99	3,31	5,61
Канада	46,29	5,13	11,08

В то же время в политике западноевропейских доноров присутствуют заметные различия. Если рассматривать долю грантов в общем объеме ОПР, то можно заметить, что Италия, Германия и Франция более коммерчески ориентированы и предпочитают выделять средства на возвратной основе, в то время как государства Северной Европы (Финляндия, Швеция) предоставляют помощь безвозмездно (рис. 6).

Говоря о распределении двусторонней помощи в секторе коммуникаций между отдельными странами-реципиентами, можно отметить, что поведение государств Западной Европы, а также Канады, Австралии и Новой Зеландии отличается от модели поведения их партнеров из Восточной Азии. Так, для первых крупнейшими реципиентами ОПР в рассматриваемый период стали страны Ближнего Востока (Ирак), Магриба (Тунис, Алжир) и Африки южнее Сахары (Кения, Мозамбик, Зимбабве) (рис. 7). По классификации Всемирного банка всё это страны с низким доходом или с доходом ниже среднего¹². Портфель помощи западных доноров в секторе коммуникаций достаточно сильно «распылен» между многочисленными точечными проектами объемом менее 500 тыс. долл. США. Кроме того, по сравнению с

¹² Уже после того как поток западной помощи снизился, ряд указанных стран перешли в категорию государств с доходом выше среднего: Ирак — в 2012 г., Алжир — в 2009 г. Тунис входил в эту категорию в 2009–2013 гг. См.: World Bank country and lending groups. World Bank data help desk // The World Bank. Available at: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups> (accessed: 14.06.2019).

Японией и Республикой Корея «западные» доноры более охотно идут на выделение грантов.

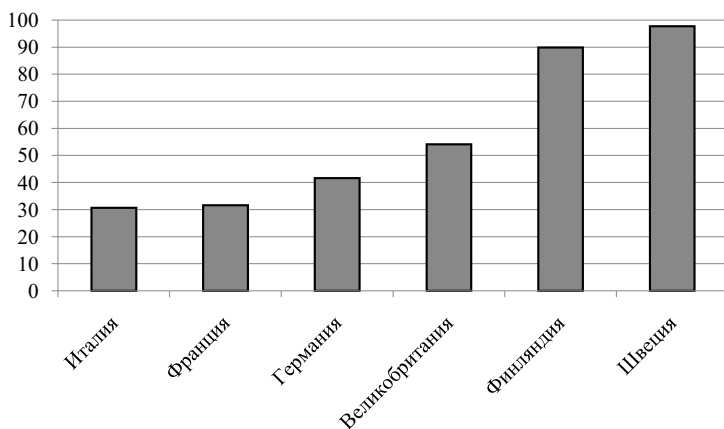


Рис. 6. Доля грантов в портфеле ОПР в секторе коммуникаций отдельных государств — членов КСР ОЭСР в 1995–2017 гг. (обязательства, %)

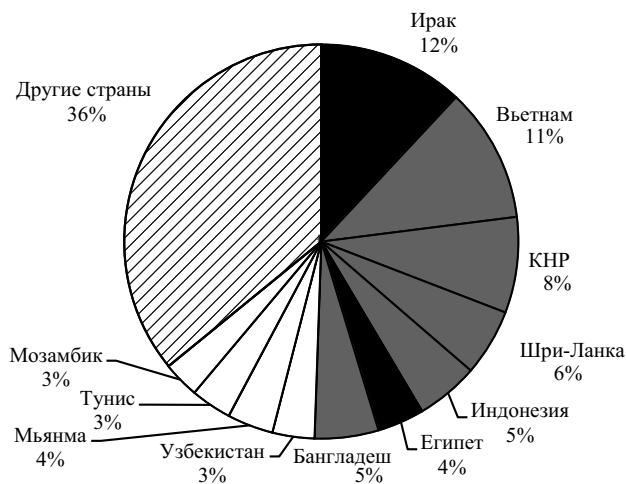


Рис. 7. Распределение ОПР, направленной государствами — членами КСР ОЭСР в сектор ИКТ в 1995–2017 гг., по реципиентам (обязательства, %)¹³

¹³ Черным и серым цветами выделены портфели помощи «традиционных» доноров по реципиентам: черный — США, серый — Япония и Республика Корея, белый — остальные западные доноры — члены КСР ОЭСР, штриховка — реципиенты, на которых приходится менее 3% всего объема помощи (Япония, европейские доноры и другие члены КСР ОЭСР, кроме США).

Для Японии же и Республики Корея приоритетными партнерами в секторе ИКТ выступают ближайшие соседи — страны Восточной (Вьетнам, КНР) и Южной Азии (Бангладеш, Шри-Ланка, Пакистан). Это в большинстве своем страны со средним доходом или с доходом выше среднего, которые уже обладают некоторым абсорбционным потенциалом с точки зрения качества человеческого капитала, регулятивной базы и организационной культуры, что позволяет им эффективно использовать международную помощь. В то же время, вероятно, при принятии решений в Токио и Сеуле относительно выбора реципиентов главную роль всё же играют другие факторы: географическая близость и объемы товарооборота между странами [Araki, 2007; Lee, 2008; Japan's development assistance, 2016]. Также можно отметить, что японские и южнокорейские проекты в области коммуникаций являются адресными и самостоятельными, т.е. не входят в крупные мультисекторальные пакеты помощи.

На фоне обозначенных двух подходов выделяется модель поведения, избранная Соединенными Штатами Америки. Некоторые исследователи называют Вашингтон одним из мировых лидеров по объемам помощи в секторе коммуникаций [Ашмянская, 2011]. Однако если сопоставить данные Агентства по международному развитию (АМР) США и КСР ОЭСР, то большое количество проектов, реализуемых американцами в данном секторе, не удовлетворяют строгим критериям категории ОПР.

Кроме того, помощь США обладает ярко выраженной спецификой: она выделяется в рамках крупных мультисекторальных пакетов ОПР, которые предоставляются в адресном порядке с сосредоточением на малом числе государств. Мы можем выделить три ключевых реципиента, которые получили свыше 95% общего объема ОПР США в секторе коммуникаций: Египет, Афганистан и Ирак. Все эти государства имеют тесные политические связи с донором. Так, наиболее крупные американские проекты ОПР в Египте осуществлялись в конце 1990-х годов, в период расцвета двусторонних отношений, связанного, по мнению сотрудника Исследовательской службы Конгресса США М. Клайда, в том числе с активной поддержкой Каиром операции «Буря в пустыне» [Clyde, 2005]. Еще более показательным является пример Ирака, где после свержения режима С. Хусейна в 2003 г. реализовывались крупные американские комплексные программы реконструкции, включавшие в том числе значимые элементы восстановления

(и строительства новой) телекоммуникационной инфраструктуры. Всего за два года, в 2003–2005 гг., в Ираке были реализованы проекты ОПР в секторе коммуникаций на почти 0,5 млрд долл. США (478 млн). Помощь предоставлялась в форме грантов, а не кредитов, что было продиктовано отнюдь не гуманистическими соображениями, а более реалистичными политическими интересами, в том числе отмечаемым отдельными исследователями стремлением администрации США к «обеспечению контроля над “новым Ираком”» [Бартенев, 2011]. Интересно, что значительные объемы помощи развитию сектора коммуникаций в Ираке были направлены командующими военными контингентами США на местах, которые получили возможность самостоятельно принимать решения по запуску и управлению небольших проектов СМР в зонах конфликтов в соответствии с мандатом программы CERP (Commander’s Emergency Response Program)¹⁴. Расширение влияния структур, ответственных за оборону и безопасность, в области СМР в США также свидетельствует о главенствующей роли сугубо прагматических интересов. Можно заметить, что после 2005 г., на фоне общего снижения объемов ОПР в секторе, американские проекты СМР в сфере ИКТ в развивающихся странах финансируются только Министерством обороны, в то время как основные гражданские институты содействия развитию (АМР США, Агентство по торговле и содействию развитию (United States Trade and Development Agency)) исчезают из данных по ОПР.

На фоне общего снижения объемов двусторонней помощи в секторе коммуникаций со стороны «традиционных» доноров с 2010-х годов возрастает доля ОПР, предоставляемой «новыми» («нетрадиционными») донорами. Наиболее примечательным примером в данном отношении является Китай. По данным лаборатории AidData в американском Колледже Вильгельма и Марии, известные годовые объемы ОПР в секторе коммуникаций со стороны КНР превышают соответствующий показатель любого из членов КСР ОЭСР в несколько раз¹⁵! Представляется, что появление новых игроков, с одной стороны, стало следствием возникшего в результате ухода «традиционных» доноров из сектора коммуникаций вакуума, а с другой — может предопределять выбор ими курса на возвращение в этот сектор.

¹⁴ Подробнее о CERP см.: [Бартенев, 2018].

¹⁵ Данные по китайской помощи развитию рассматриваются в контексте потоков, «приравненных к официальной помощи развитию ОЭСР». Подробнее о методологии «приравнивания» см.: [Strange et al., 2017].

Это особенно заметно на фоне разгорающегося соперничества в области прокладки сетей связи нового поколения — 5G. Показательным примером в этом отношении может служить дискуссия на семинаре «Цифровой Шелковый путь Китая», организованном вашингтонским Центром стратегических и международных исследований в феврале 2019 г. Несколько спикеров, включая бывшего заместителя главы Киберкомандования США генерал-лейтенанта У. Мэйвиля, призвали американские власти и конкретно АМР США «стратегически использовать инструменты помощи» для противостояния Китаю путем выделения грантов и льготных займов на покупку исключительно американского ИКТ-оборудования¹⁶. Тем самым была затронута важнейшая проблема «связанности» помощи, которая нуждается в отдельном рассмотрении.

«Связанность» и обусловленность помощи

Помощь является «связанной» (tied), когда предусматривает приобретение товаров и услуг у поставщиков из страны-донора¹⁷. «Связанность» ОПР может быть прописана прямо или опосредованно — в формулировках условий, которым может соответствовать лишь поставщик из страны-донора (или группы стран-доноров — частично «связанная» помощь). В целом в политике большинства «традиционных» доноров наблюдается тенденция к «развязыванию» помощи. Этот переход обусловлен как их желанием подчеркнуть привлекательность своей ОПР в соответствии с взятыми на себя международными обязательствами [Chung et al., 2016], так и ростом числа западных компаний, которые соответствуют заданным требованиям к поставщикам¹⁸.

На рис. 8 показана динамика доли «связанной» помощи, направляемой в сектор ИКТ, по доступным данным из базы КСР ОЭСР.

¹⁶ China's Digital Silk Road — transcript // Center for Strategic and International Studies. 05.02.2019. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/190211_Chinas_Digital_Silk_Road.pdf (accessed: 03.06.2019).

¹⁷ DAC glossary of key terms and concepts // OECD. Available at: <https://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA> (accessed: 14.07.2019).

¹⁸ The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action // OECD. Available at: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf> (accessed: 16.07.2019).

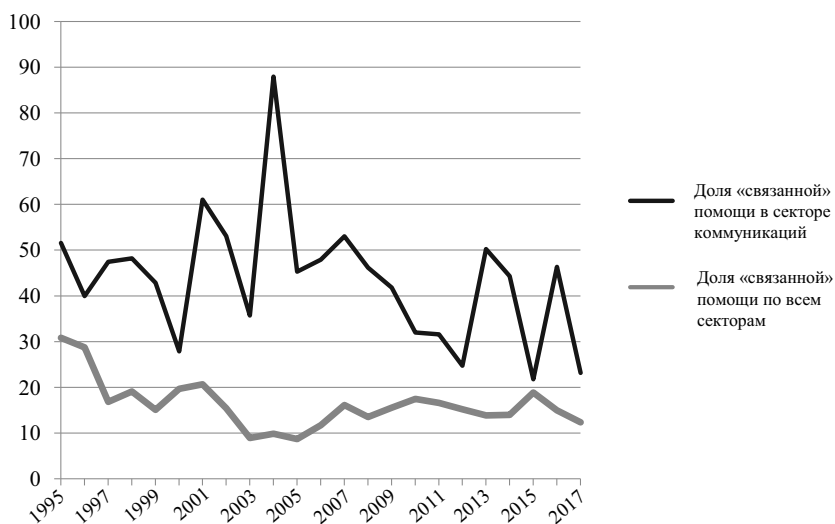


Рис. 8. Доля «связанной» помощи в общем объеме ОПР и ОПР в секторе коммуникаций, предоставленной странами — членами КСР ОЭСР в 1995–2017 гг. (%)

Как можно заметить, доля «связанной» помощи в секторе коммуникаций не показывает значительного снижения и в среднем составляет около 40%. Более того, ОЭСР ведет учет степени «связанности» только для закупок на сумму более 700 тыс. специальных прав заимствования (СПЗ), в то время как проекты в секторе коммуникаций обычно небольшие по объему¹⁹. Вероятно, в реальности доля «связанной» помощи находится приблизительно на уровне своих пиковых значений 2004 г., когда реализовывались крупные американские проекты восстановления объектов ИКТ-инфраструктуры в Ираке.

Помощь в сфере ИКТ, предоставляемая западными донорами, является не только «связанной» (tied), но и обусловленной (conditional). От государств-реципиентов требуется следование определенным неолиберальным стандартам, например приватизация государственных компаний, дерегуляция рынков, защита интеллектуальной собственности. В рамках исполнения обязательств по либерализации сектора и приватизации государственных компаний государство в развивающихся странах вытесняется

¹⁹ Примерно 1 млн долл. США по курсу на октябрь 2019 г. См.: OECD DAC 2019 revised recommendation on untying ODA // OECD. 2019. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/140/140.en.pdf> (accessed: 19.07.2019).

из предоставления социально значимых коммунальных услуг связи и доступа к интернету. Так, по словам одного исследователя из Нигерии, «в телекоммуникационном секторе население африканских стран меняет государственные монополии на ярмо монополий иностранных инвесторов» [Ya'u, 2004: 19].

Сектор ИКТ находится под пристальным надзором законодательных органов всех без исключения государств, где для производителей и поставщиков услуг характерно отстаивать принципы *laissez faire*. В то время как ИКТ-компании испытывают регулятивное давление в домашних юрисдикциях, правительства стараются поддерживать их в освоении рынков других стран, в первую очередь развивающихся. Государства глобального Юга сталкиваются с серьезными трудностями в собирании налогов с прибыли, полученной западными компаниями, в особенности в области электронной коммерции, в связи с присущей сектору ИКТ высокой степенью мобильности капитала (размывание налоговой базы и вывод доходов из-под налогообложения, *base erosion and profit shifting*) [Burgers, Mosquera, 2017]²⁰. Мобильность же капитала в секторе ИКТ в первую очередь определяется высокой потребностью данной сферы в интеллектуальных ресурсах, новых изобретениях и патентах. В качестве примера можно привести сделку, проведенную в Нидерландах в 2014 г., которая предусматривала продажу пакета акций нескольких крупных африканских телекоммуникационных компаний общей стоимостью в 10 млрд долл. США²¹. Правительство Уганды выразило протест, но из-за налоговых соглашений с донорами, предусматривавших либерализацию сектора, не смогло, как и другие государства, получить никаких налоговых поступлений от сделки. Ответом многих развивающихся стран в этой ситуации становится введение так называемых налогов на Google²². В свою очередь доноры стремятся к снижению «нерыночных барьеров» для деятельности своих предприятий, таких как положения по

²⁰ The taxation of offshore indirect transfers — discussion paper // International Monetary Fund, OECD. 2017. Available at: <https://www.oecd.org/tax/discussion-draft-toolkit-taxation-of-offshore-indirect-transfers.pdf> (accessed: 10.06.2019).

²¹ Base erosion and profit shifting in Africa: Reforms to facilitate improved taxation of multinational enterprises // United Nations Economic Commission for Africa. 2018. Available at: https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/base-erosion_rev.pdf (accessed: 24.07.2019).

²² Налог на Google — общее название ряда мер, принимаемых государствами для повышения собираемости налогов с прибыли инфотехнологических компаний. См. подробнее: [Picciotto, 2015].

локализации персональных данных. Так, АМР США сделало «продвижение регулятивных режимов, обеспечивающих свободу трансграничных потоков данных», показателем оценки эффективности своей работы на период 2018–2022 гг.²³

Несмотря на снижение уровня «связанности» объемов ОПР в целом, в секторе ИКТ этот показатель, вероятно, останется в пределах текущих значений. Отметим, что за исключением Японии и Республики Корея для большинства доноров фактор коммерческой привлекательности «связанной» помощи в контексте глобальных обязательств по ее снижению не является достаточным стимулом к активизации своих усилий. В то же время представляется, что в будущем усиление внимания к регулированию сектора коммуникаций со стороны властей развивающихся стран вкупе с укреплением позиций «нетрадиционных» доноров может послужить дополнительным толчком к возврату «традиционных» доноров, в том числе путем предоставления «обусловленной» помощи.

* * *

Мониторинг новейших тенденций в оказании содействия развитию сектора ИКТ странами — членами КСР ОЭСР позволяет зафиксировать однозначное снижение объемов двусторонней ОПР, характерное для всех «традиционных» доноров. Последнее происходит в том числе из-за низкой результативности проектов ИКТ, что предопределило стратегический выбор многих «традиционных» доноров в пользу использования многосторонних каналов доведения помощи.

В то же время анализ статистических данных позволяет подтвердить хорошо знакомый исследователям в области СМР вывод о том, что «традиционные» доноры отнюдь не представляют собой монолитный блок [Содействие международному развитию как инструмент внешней политики, 2018]. Так, можно условно выделить три сильно различающиеся модели поведения: западноевропейскую, восточноазиатскую и американскую.

Западноевропейские доноры (а также тяготеющие к ним Канада, Австралия и Новая Зеландия) реализуют большое число малых, точечных и самостоятельных проектов СМР в секторе,

²³ US Agency for International Development and US Department of State Joint Strategic Plan FY 2018–2022, 2018. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Joint-Strategic-Plan-FY-2018-2022.pdf> (accessed: 15.07.2019).

в первую очередь в наименее развитых странах. Для доноров из Восточной Азии — Японии и Республики Корея — развитие коммуникаций является одним из приоритетных секторальных направлений политики СМР, что выражается как в объемах финансирования проектов, так и в придании им самостоятельного значения. При выборе реципиентов помощи в секторе коммуникаций азиатские страны — члены КСР ОЭСР руководствуются в первую очередь коммерческими интересами. Наконец, США в рамках реализации политики СМР предпочитают уделять внимание другим секторам, за исключением случаев, когда в их действиях прослеживается явный политический интерес, как, например, при реализации программ постконфликтного восстановления государств, где Соединенные Штаты и их союзники осуществили вооруженную смену режима. В этих случаях Вашингтон предпочитает разворачивать крупные многосекторальные программы, частью которых становятся и проекты содействия развитию ИКТ.

Наличие специальных коммерческих или политических интересов у ряда стран-доноров (Японии, Республики Корея, США) несколько компенсирует снижение абсолютных объемов ОПР, направляемой в сектор.

В то же время ввиду увеличения значения и доли сектора ИКТ в экономике западных стран-доноров можно предположить, что их интерес к программам и проектам в этом секторе в обозримой перспективе будет усиливаться. «Уход» «традиционных» доноров из сектора ИКТ стал следствием их общей усталости от отсутствия конкретных и зримых результатов. Тем не менее есть основания предполагать, что «традиционные» доноры в обозримой перспективе все же «вернутся» в сектор ИКТ. Это случится, с одной стороны, из-за понимания лицами, принимающими решения, возрастающего значения сектора в современной экономике, а с другой — вследствие актуализации проблемы поиска рынков сбыта для высокотехнологичных товаров на фоне нового витка обострения конкуренции между Западом и Востоком, затрагивающей в том числе сферу ИКТ. В этой связи более обстоятельный анализ влияния фактора «нетрадиционных» доноров (предположительно весьма существенного), а также сопоставление подходов «традиционных» и «нетрадиционных» доноров к оказанию помощи в секторе ИКТ — представляется наиболее логичным направлением научного поиска заявленной проблематики и заслуживает того, чтобы стать темой отдельного исследования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ашмянская И.С. Иностранная помощь развитию в сфере информационно-коммуникационных технологий // Вестник МГИМО-Университета. 2011. № 5. С. 77–86.
2. Бартенев В.И. Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 184–218.
3. Бартенев В.И. Помощь «хрупким государствам» сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез // Международные процессы. 2018. Т. 16. № 4. С. 20–41. DOI: 10.17994/IT.2018.16.4.55.2
4. Глазунова Е.Н. Теоретические аспекты содействия международному развитию: современный дискурс // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2014. № 2. С. 3–33.
5. Гомбоин З.Э. Информационно-коммуникационные технологии для развития: логика эволюции международного дискурса // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. № 3. С. 121–153.
6. Перфильева О.В. Проблема цифрового разрыва и международные инициативы по ее преодолению // Вестник международных организаций. 2007. № 10 (2). С. 34–49.
7. Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт / Под ред. В. Барановского, Ю. Квашнина, Н. Тогановой. М.: ИМЭМО РАН, 2018.
8. Araki M. Japan's official development assistance: The Japan ODA model that began life in Southeast Asia // Asia-Pacific Review. 2007. № 2 (14). P. 17–29.
9. Berthelemy J.-C. Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: Do all donors behave the same? // Review of Development Economics. 2006. Vol. 10. No. 2. p. 179–194.
10. Burgers I., Mosquera I. Corporate taxation and BEPS: A fair slice for developing countries? // Erasmus Law Review. 2017. No. 1 (10). P. 29–47. DOI: 10.5553/ELR.000077
11. Chung S., Eom Y.H., Jung H.J. Why untie aid? An empirical analysis of the determinants of South Korea's untied aid from 2010 to 2013: South Korea's untied aid // Journal of International Development. 2016. No. 4 (28). P. 552–568. DOI: 10.1002/jid.3195
12. Clyde M. CRS Issue brief for Congress — Egypt–United States relations. Congressional Research Service. Washington, 2005.
13. Díaz Andrade A., Urquhart C. Unveiling the modernity bias: A critical examination of the politics of ICT4D // Information Technology for Development. 2012. No. 4 (18). P. 281–292. DOI: 10.1080/02681102.2011.643204
14. Friederici N., Ojanperä S., Graham M. The impact of connectivity in Africa: Grand visions and the mirage of inclusive digital development // The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries. 2017. No. 1 (79). P. 1–20. DOI: 10.1002/j.1681-4835.2017.tb00578.x
15. Greenberg A. Sida's support to information and communications technologies (ICT) for Development. 2008. Available at: <http://www.oecd.org/derec/sweden/41445473.pdf> (accessed 17.07.2019).

16. Howland J. The 'digital divide': Are we becoming a world of technological 'haves' and 'have nots?' // The Electronic Library. 1998. № 5 (16). P. 287–289. DOI: 10.1108/eb045651
17. Japan's development assistance / Ed. by H. Kato, J. Page, Y. Shimomura. London: Palgrave Macmillan, 2016.
18. Lee H. Analysing South Korea's ICT for development aid programme // The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries. 2008. Vol. 35. No. 1. P. 1–15.
19. Marker P., McNamara K., Wallace L. The significance of information and communication technologies for reducing poverty. DfID, 2002. Available at: http://kambing.ui.ac.id/onnopurbo/library/library-ref-ind/ref-ind-1/application/poverty-reduction/%20ICT4PR/ict_poverty.pdf (accessed 17.07.2019).
20. Picciotto S. The U.K.'s diverted profits tax: An admission of defeat or a pre-emptive strike? Tax Notes International. 2015. № 3 (77). P. 239–242.
21. Raiti G.C. The lost sheep of ICT4D literature // Information Technologies and International Development. 2007. Vol. 3. No. 4. P. 1–8. DOI: 10.1162/itid.2007.3.4.1.
22. Schopf J. Room for improvement: Why Korea's leading ICT ODA program has failed to combat corruption' // Telecommunications Policy. 2019. Vol. 43. No. 6. P. 501–519. DOI: 10.1016/j.telpol.2019.01.001.
23. Strange A.M., Mengfan C., Brooke R. et al. AidData methodology: Tracking underreported financial flows (TUFF). William and Mary College — AidData Laboratory, 2017. Available at: http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/AidDataTUFF_Methodology_1.3.pdf (accessed: 03.06.2019).
24. Steinmueller W.E. ICTs and the possibilities for leapfrogging by developing countries // International Labour Review. 2001. № 2 (140). P. 193–210.
25. Winner L. Do artifacts have politics? // Daedalus. 1980. Vol. 109. No. 1. P. 121–136.
26. Ya'u Y.Z. The new imperialism & Africa in the global electronic village // Review of African Political Economy. 2004. Vol. 31. No. 99. P. 11–29.

Z.E. Gomboin

TRADITIONAL DONORS IN INFORMATION AND COMMUNICATION SECTOR DEVELOPMENT ASSISTANCE

*Lomonosov Moscow State University
Leninskie gory 1, 119991, Moscow
Radio Research and Development Institute
Kazakova 16, 105094, Moscow*

The paper examines activities of 'traditional' donors of official development assistance (ODA) in the information and communication technologies (ICTs) sector. The author assesses the major quantitative parameters of aid flows and their dynamics for the past two decades, examines the distribution of aid across donor and recipient countries, as well as considers the issues of tied aid and conditionality. The research is based on the OECD DAC

data at the project level for the period 1995–2007. The author identifies three major donors: Japan, the Republic of Korea, and the United States. For Japan and the Republic of Korea the key partners and recipients in the ICTs sector include their closest neighbours — the Southeast Asian countries (Vietnam, Sri Lanka, etc.) As for the United States development assistance, it is primarily distributed to those states where the US and its allies have imposed regime change (Iraq and Afghanistan) or, to a lesser extent, to their strategic partners, such as Egypt. The author notes that the overall trend towards further untying of aid is unlikely to have a significant impact on the ICTs sector. The author also emphasizes that traditional donors, with the exception of Japan and the Republic of Korea, tend to favour funding assistance through multilateral channels, such as various European Union institutions and the World Bank. This trend may be explained by the ineffectiveness of many ICTs development assistance projects, which forces donors to diversify risks by shifting the responsibility for possible failures on the international organizations. However, the author concludes that the emergence of non-traditional donors, especially China, the use of tied aid as a means to capture new markets, as well as the constant desire to influence the domestic policies of recipient countries, may draw attention of the traditional donors back to the ICTs sector, especially considering the increasing competition in the 5G marketplace.

Keywords: international development assistance, official development assistance, ODA, information and communication technologies, ICTs, ICT4D, traditional donors, new donors.

About the author: *Zorikto E. Gomboin* — PhD Candidate at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Expert of the Center for Security and Development Studies, International Legal Protection Engineer II at the Radio Research and Development Institute (e-mail: gomboin@gmail.com).

REFERENCES

1. Ashmyanskaya I.S. 2011. Inostrannaya pomoshch' razvitiyu v sfere informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologii [Foreign development aid in the area of information and communication technologies]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 5, pp. 77–86. (In Russ.)
2. Bartenev V.I. 2011. Vliyaniye sobytiy 11 sentyabrya 2001 g. na politiku SSHA v sfere sodeystviya mezhdunarodnomu razvitiyu [The impact of the 9/11 on the U.S. international development cooperation policy]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 3, pp. 184–218. (In Russ.)
3. Bartenev V.I. 2018. Pomoshch' 'khrupkim gosudarstvam' skvoz' prizmu riskmenedzhmenta: labirint ob'yasnitel'nykh gipotez [Aiding 'fragile states' through the lens of risk management: Labyrinth of explanatory hypotheses]. *International Trends*, vol. 16, no. 4, pp. 20–41. (In Russ.)

4. Glazunova E.N. 2014. Teoreticheskie aspekty sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: sovremenniy diskurs [Theoretical aspects of international development cooperation: Contemporary discourse]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 2, pp. 3–33. (In Russ.)
5. Gomboin Z.E. 2018. Informatsionno-kommunikatsionnye tekhnologii dlya razvitiya: logika evolyutsii mezhdunarodnogo diskursa [Information and communication technologies for development: Evolution of international discourse]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 3, pp. 121–153. (In Russ.)
6. Perfil'eva O.V. 2007. Problema tsifrovogo razryva i mezhdunarodnye initsiativy po ee preodoleniyu [Getting over digital divide: The international organizations contribution]. *International Organizations Research Journal*, vol. 2, no. 2, pp. 34–48. (In Russ.)
7. Baranovskii V., Kvashnin Yu., Toganova N. (eds.). 2018. *Sodeistvie mezhdunarodnomu razvitiyu kak instrument vneshnei politiki: zarubezhnyi opyt* [International development assistance as foreign policy tool: Foreign experience]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
8. Araki M. 2007. Japan's official development assistance: The Japan ODA model that began life in Southeast Asia. *Asia-Pacific Review*, no. 2 (14), pp. 17–29.
9. Berthelemy J.-C. 2006. Bilateral donors' interest vs. recipients' development motives in aid allocation: Do all donors behave the same? *Review of Development Economics*, vol. 10, no. 2, pp. 179–194.
10. Burgers I., Mosquera I. 2017. Corporate taxation and BEPS: A fair slice for developing countries? *Erasmus Law Review*, no. 1 (10), pp. 29–47. DOI: 10.5553/ELR.000077
11. Chung S., Eom Y.H., Jung H.J. 2016. Why untie aid? An empirical analysis of the determinants of South Korea's untied aid from 2010 to 2013: South Korea's untied aid. *Journal of International Development*, no. 4 (28), pp. 552–568. DOI: 10.1002/jid.3195
12. Clyde M. 2005. *CRS Issue brief for Congress — Egypt—United States relations*. Congressional Research Service. Washington.
13. Díaz Andrade A., Urquhart C. 2012. Unveiling the modernity bias: A critical examination of the politics of ICT4D. *Information Technology for Development*, no. 4 (18), pp. 281–292. DOI: 10.1080/02681102.2011.643204
14. Friederici N., Ojanperä S., Graham M. 2017. The impact of connectivity in Africa: Grand visions and the mirage of inclusive digital development. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, no. 1 (79), pp. 1–20. DOI: 10.1002/j.1681-4835.2017.tb00578.x
15. Greenberg A. 2008. *Sida's support to information and communications technologies (ICT) for development*. Available at: <http://www.oecd.org/derec/sweden/41445473.pdf> (accessed: 17.07.2019).
16. Howland J. 1998. The 'digital divide': Are we becoming a world of technological 'haves' and 'have nots?' *The Electronic Library*, no. 5 (16), pp. 287–289. DOI: 10.1108/eb045651
17. Kato H., Page J., Shimomura Y. (eds.). 2016. *Japan's development assistance*. London, Palgrave Macmillan.
18. Lee H. 2008. Analysing South Korea's ICT for development aid programme. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, vol. 35, no. 1, pp. 1–15.

19. Marker P., McNamara K., Wallace L. 2002. *The significance of information and communication technologies for reducing poverty*. DfID. Available at: http://kambing.ui.ac.id/onnopurbo/library/library-ref-ind/ref-ind-1/application/poverty-reduction/!%20ICT4PR/ict_poverty.pdf (accessed: 17.07.2019).
20. Picciotto S. 2015. The U.K.'s diverted profits tax: An admission of defeat or a pre-emptive strike? *Tax Notes International*, no. 3 (77), pp. 239–242.
21. Raiti G.C. 2007. The lost sheep of ICT4D literature. *Information Technologies and International Development*, vol. 3, no. 4. pp. 1–8. DOI: 10.1162/itid.2007.3.4.1.
22. Schopf J. 2019. Room for improvement: Why Korea's leading ICT ODA program has failed to combat corruption'. *Telecommunications Policy*, vol. 43, no. 6, pp. 501–519. DOI: 10.1016/j.telpol.2019.01.001.
23. Steinmueller W.E. 2001. ICTs and the possibilities for leapfrogging by developing countries. *International Labour Review*, no. 2 (140), pp. 193–210.
24. Strange A.M., Mengfan C., Brooke R. et al. 2017. *AidData methodology: Tracking underreported financial flows (TUFF)*. William and Mary College — AidData Laboratory. Available at: http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/AidDataTUFF_Methodology_1.3.pdf (accessed: 03.06.2019).
25. Winner L. 1980. Do artifacts have politics? *Daedalus*, vol. 109, no. 1, pp. 121–136.
26. Ya'u Y.Z. 2004. The new imperialism & Africa in the global electronic village. *Review of African Political Economy*, vol. 31, no. 99, pp. 11–29.

ВЫЗОВЫ ПОСТКОНФЛИКТНОГО ВОССТАНОВЛЕНИЯ

А.А. Манухин*

СОДЕЙСТВИЕ ВЫХОДУ ИЗ ВНУТРЕННЕГО ВООРУЖЕННОГО КОНФЛИКТА И ПОСТКОНФЛИКТНОМУ РАЗВИТИЮ НА ПРИМЕРЕ ОТНОШЕНИЙ КОЛУМБИИ И США (ЧАСТЬ 1)

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Соединенных Штатов Америки и Канады
Российской академии наук»
123995, Москва, Хлебный пер., 2/3*

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Латинской Америки Российской академии наук»
115035, Москва, ул. Большая Ордынка, 21/16*

Вопросы мирного урегулирования внутренних конфликтов и постконфликтного восстановления в последние годы привлекают повышенное внимание как ведущих государств и международных организаций, так и академического сообщества. Исследователи сходятся во мнении, что одну из главных трудностей в решении задачи по выводу государства из состояния внутреннего вооруженного конфликта представляют определение и ликвидация его объективных причин и предпосылок. Эта проблема дополнительно усложняется в случае интернационализации внутреннего конфликта, вовлечения в него в той или иной форме внешних сил. В этом отношении пример Колумбии представляется особенно интересным. В данной статье предпринимается попытка проанализировать логику и основные этапы взаимодействия правительств Колумбии и США по вопросам прекращения внутреннего вооруженного конфликта в этой латиноамериканской стране, рассмотрев его на достаточно протяженном хронологическом отрезке: с середины 1960-х до конца 2000-х годов. В статье исследованы причины, обусловившие начало вооруженного конфликта в Колумбии, его ключевые участники и их цели. Показано, что масштабы и формы помощи, которую Вашингтон оказы-

* Манухин Алексей Анатольевич — кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН; старший научный сотрудник Центра региональных проблем Института США и Канады РАН (e-mail: warcraftdouble@yandex.ru).

вал правительству Колумбии в борьбе с оппозицией, находились в тесной зависимости как от развития ситуации внутри этой страны, так и от эволюции стратегических установок внешней политики США в целом. Так, если первоначально помощь колумбийскому правительству со стороны Соединенных Штатов была обусловлена их стремлением не допустить роста влияния в регионе леворадикальных сил и движений, то после включения Вашингтоном в 1980-е годы борьбы с наркотрафиком в число приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности новой доктринальной основой региональной политики стала «война с наркотиками». Этапным событием в развитии двусторонних отношений было принятие «Плана Колумбия». В статье подробно освещены итоги и последствия реализации данного плана. Следующим переломным моментом в развитии двустороннего взаимодействия по вопросам прекращения внутреннего вооруженного конфликта в Колумбии стало начало 2000-х годов, ознаменовавшееся террористическими актами 11 сентября, провалом переговоров между колумбийским правительством и оппозицией и проведением в Колумбии политики «демократической безопасности». Под воздействием этих событий произошло новое сближение подходов двух стран по вопросам обеспечения безопасности и прекращения конфликта. Стала вырисовываться новая модель отношений, в которой двустороннее партнерство превращалось в стратегический союз. В то же время, как подчеркивает автор, непосредственное влияние этих мер на мирный процесс еще должно было пройти испытание временем.

Ключевые слова: внутренний вооруженный конфликт, пост-конфликтное восстановление, Колумбия, США, внешняя помощь, «неустойчивые государства», наркотрафик, «План Колумбия», «демократическая безопасность».

Теоретическое осмысление выхода из внутреннего вооруженного конфликта

Проблемы урегулирования внутренних конфликтов, в первую очередь вооруженных, оправданно занимают важное место в международно-политической науке, внешнеполитической повестке государств и международных организаций. При этом на первый план выходит поиск наиболее эффективных подходов к устранению причин, которые породили противостояние по расовым, этническим, религиозным, территориальным, социально-экономическим и политическим мотивам, обострились в ходе развития конфликта и несут в себе угрозу воспроизводства

последнего после прекращения вооруженной борьбы и даже формального подписания мирных соглашений между участниками. Именно поэтому понятие «мирное урегулирование» всё больше становится неотделимым от мер, направленных на обеспечение поступательного постконфликтного развития государства и общества.

Согласно «Повестке дня для мира» ООН (1992) понятие «постконфликтное развитие» включает международное посредничество в прекращении боевых действий, разоружение одной или нескольких сторон, хранение и уничтожение оружия, помощь в репатриации беженцев, проведении свободных выборов и укреплении структур, содействующих формальному и неформальному политическому участию. В «Повестке» были впервые четко разграничены такие явления, как «поддержание мира», «установление мира» и «постконфликтное восстановление»¹.

Проблематика преодоления внутренних и международных конфликтов в настоящий момент прочно утвердилась в программных документах ООН, в частности в «Целях в области устойчивого развития» (ЦУР). Так, Цель № 16 напрямую связывает мирное строительство с развитием не только тех государств, которые находятся в состоянии внутреннего конфликта или были ранее затронуты им, но и с благополучием всего человечества².

Значительным опытом работы на данном направлении обладает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в лице ее Комитета содействия развитию (Development Assistance Committee, DAC), который в 1997 г. сформулировал «Рекомендации по проблемам урегулирования конфликтов, содействия миру и развитию» (Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-Operation). Они устанавливали поэтапный подход к разрешению внутреннего конфликта, включающий стадию выявления его причин и определения всех затрагиваемых категорий населения; поиск возможностей содействия началу мирных переговоров и вступлению страны в переходный период; разработку планов по укреплению институтов государства и гражданского общества, реформированию сектора безопасности (security sector

¹ An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992 // The United Nations (UN). 17.06.1992. Available at: https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf (accessed: 15.08.2019).

² Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly // UN. 25.09.2015. Available at: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E (accessed: 15.08.2019).

reform, SSR). Развитие экономики, государственных институтов и соблюдение прав человека рассматривались в «Рекомендациях» как залог построения прочного мира³.

В большинстве исследований отмечается, что на этапе после завершения внутреннего вооруженного конфликта государство и общество особенно уязвимы и подвержены возникновению «постконфликтного синдрома», способного стать источником нового противостояния [Гришина, 2004: 28]. По этой причине всякое постконфликтное восстановление должно представлять собой «комплексные, системные действия по оказанию помощи населению страны», осуществляться в политическом, социально-экономическом, социокультурном, психологическом измерениях, на индивидуальном, микро-и макроуровнях [Абакумова, Рядинская, 2017: 262]. В то же время степень урегулирования конфликта зависит от специфического набора условий в конкретной стране, исторического наследия, сочетания объективных и субъективных факторов [Regeneration of war-torn societies, 2000: 2].

Исследователи указывают на то, что в условиях конфликта наблюдается деформация трех базовых функций государства: поддержания внутренней и внешней безопасности, наличия хотя бы относительной представительности и легитимности, заботы о благополучии населения [Milliken, Krause, 2002: 755–762]. Попытки выработать единую стратегию действий в отношении «нестабильных и затронутых конфликтом» государств⁴ осложняются ярко выраженной страновой спецификой каждого конкретного кейса.

Объективная сложность проблем постконфликтного восстановления лишь усугубляется отсутствием консенсуса по этим вопросам в академическом сообществе. Например, одним из главных элементов прекращения конфликта часто называют триаду «разоружение, демобилизация и реинтеграция» (disarmament, demobilisation, reintegration, DDR) бывших комбатантов, которая должна дополняться реформированием сферы безопасности (SSR), восстановлением прав беженцев и насильственно перемещенных лиц, улучшением качества образования и здравоохранения, особенно в районах, сильнее всего затронутых конфликтом, достижением политического представительства всех

³DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-Operation // OECD. 1997. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/7C9EF6DDE0533021C1256C2F00392CF3-oecd-guide-1997.pdf> (accessed: 15.08.2019).

⁴О концептуальных трудностях, связанных с употреблением этих терминов, см. подробнее: [Бартенев, 2017].

или основных сторон конфликта [Wolf, 2011: 1778]. В связи с этим в политической сфере в качестве стратегии, наиболее отвечающей долгосрочному построению мира, выдвигается принцип «ассоциативности» (consociationalism). Смысл его заключается в том, что через специальные соглашения между бывшими участниками вооруженного конфликта, даже в такой ситуации, когда одна из сторон понесла военное поражение, всем им предоставляются гарантии участия в политической жизни, самые важные требования включаются в повестку правительственного курса или становятся предметом рассмотрения специальных комиссий и судебных инстанций [Wolf, 2011: 1785–1789]. В этой связи утверждается, что достигнутый мир будет тем прочнее, чем больше при его построении было привлечено «первичных» ячеек общества, разнообразных групп и меньшинств на общенациональном и локальном уровнях (community-based approach, CBA)⁵.

Однако другие исследователи указывают на то, что слишком тесное взаимодействие государства и оппозиции в процессе «ассоциативного» примирения ослабляет официальную власть, порождает недовольство населения, если идея политической легализации одной из сторон конфликта не пользуется популярностью, и ведет к «преобладанию прав сообществ над правами индивида» [McGarry, O'Leary, 2008: 357–361]. Государство способно проводить курс на «примирение и включение» или «умиротворение и исключение» соответственно. При этом внешняя «победа» во внутреннем вооруженном конфликте может затормозить развитие целого ряда важнейших сфер, от которых будут зависеть долгосрочная стабильность и безопасность. Отмечается, что процесс постконфликтного развития будет протекать сложнее, если все государственные структуры проявили значительную устойчивость в ходе конфликта, политические элиты сохранили единство, формально одержав победу над вооруженной оппозицией. В этой связи постконфликтное состояние требует особых, «переходных» форм политической жизни, управления и правосудия⁶. Наиболее ярким и, возможно, уникальным примером в этом смысле является Колумбия.

⁵Göransson M.B. State building at the grassroots: Community-based approach in conflict affected states. Conflict research unit policy brief // Clingendael Institute. 26.04.2013. P. 1–7. Available at: <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/State%20building%20at%20the%20grassroots,%20community-based%20approaches%20in%20conflict%20affected%20states.pdf> (accessed: 15.08.2019).

⁶Oettler A. Transitional justice, recognition and authoritative power. GIGA Report No. 305 // German Institute for Global and Area Studies. 2017. P. 8–10. Available at:

Роль США в прекращении вооруженного конфликта в Колумбии: к постановке проблемы

Несмотря на продолжавшийся с 1964 г. вооруженный конфликт, в первые два десятилетия XXI в. Колумбия демонстрировала стабильное экономическое развитие и активное политическое участие на глобальном и региональном уровнях. С 2000 по 2013 г. ВВП страны вырос с 99 до 381 млрд долл., но в результате общих кризисных явлений в Латинской Америке в 2013–2016 гг. сократился к 2017 г. до 314 млрд долл.⁷ Колумбия высоко котируется в рейтингах международных финансовых институтов, проводя либерализацию экономики и став одним из учредителей Тихоокеанского альянса (Alianza del Pacífico, AP), наиболее успешного на сегодняшний день интеграционного объединения в регионе. Она уже давно проводит курс на вхождение в ОЭСР, что сделает ее третьим (после Мексики и Чили, партнеров по AP) латиноамериканским государством в составе этой организации⁸.

Подписание мирного соглашения между правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии — Армией народа (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—Ejército del Pueblo, FARC—EP, далее FARC) в ноябре 2016 г. формально завершило 52-летний конфликт, который, по разным оценкам, унес жизни от 220 до 280 тыс. граждан страны. Вместе с тем положение в Колумбии с конца 2016 г. вызывает немалую обеспокоенность политиков и исследователей, поскольку многие проблемы, которые лежали в основе конфликта и принимали новые формы с течением времени, не исчезли.

На протяжении последних трех десятилетий развитие колумбийского конфликта в значительной мере определялось теми формами помощи и вмешательства, которые избирали США. Колумбия, несомненно, находится в «особых отношениях» с Соединенными Штатами. В документах Белого дома, Госдепартамента и Конгресса США неизменно подчеркивалось взаимопонимание, которое существует между Вашингтоном и Боготой по вопросам укрепления архитектуры межамериканских отношений, продви-

https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/wp305_oettler.pdf (accessed: 20.05.2019).

⁷GDP growth: Colombia. The World Bank data // The World Bank. Available at: <https://data.worldbank.org/country/colombia> (accessed: 20.05.2019).

⁸Gehring H., Koch M.Ch. On the path from failed state to OECD member? Colombia's way towards a brighter future // Konrad Adenauer Stiftung. 2016. P. 95–110. Available at: <https://www.kas.de/en/web/auslandsinformationen/artikel/detail/-/content/vom-failed-state-zum-oecd-mitglied-> (accessed: 20.05.2019).

жения модели свободной торговли, развития демократических институтов. Колумбия выступает в качестве главного военного союзника США в Латинской Америке и своеобразного образца нового формата сотрудничества в сфере обороны и безопасности для других государств. Место Колумбии в глобальной стратегии США было закреплено подписанием меморандума о взаимопонимании между ней и НАТО в 2015 г. В 2018 г. она получила статус «глобального союзника за пределами альянса»⁹.

США всегда выступали в поддержку мирных переговоров правительства Колумбии с вооруженной оппозицией, однако неизменно предоставляли первому помощь для того, чтобы оно имело на них более выигрышные позиции, а в случае неудачи переговорного процесса могло бы добиться военной победы над противниками. Когда же началась подготовка мирного соглашения, Вашингтон оказался перед необходимостью модернизации своих программ помощи Колумбии для новых условий. Однако его способность выработать на этом пути эффективные решения, с учетом характера политики администрации Дональда Трампа в Латинской Америке, а также вектора политического развития самой Колумбии, вызывает серьезные сомнения, что порождает тревогу о перспективах хрупкого мира.

Цель настоящей статьи — показать, насколько помощь иностранной державы способствует достижению выхода государства из состояния внутреннего вооруженного конфликта. Поскольку традиции сотрудничества США и Колумбии в вопросах безопасности весьма прочные, прогноз дальнейшего развития двусторонних отношений важен для оценки перспектив всей латиноамериканской политики Белого дома. Вопрос будет изучаться по трем направлениям. Во-первых, будет дан обзор развития внутреннего конфликта в Колумбии и перехода этой страны в постконфликтное состояние с учетом постоянно присутствовавшей дилеммы между силовым подавлением вооруженной оппозиции государством и диалогом на переговорах. Во-вторых, будет исследовано значение вопросов социально-экономической и политической модернизации, которые долгое время рассматривались отдельно от проблемы достижения и укрепления мира, но всегда оказывали на них непосредственное влияние. В-третьих, будут проанализированы подход Вашингтона к решению колум-

⁹ NATO—Topic: Relations with Colombia // North Atlantic Treaty Organization. 06.12.2018. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm (accessed: 20.05.2019).

бийской проблемы, включая эволюцию доктринальных установок в оценке конфликта вообще и угроз, которые он создает для национальной безопасности США, в частности; соотношение в этой связи «жестких» и «мягких» форм воздействия. Данный аспект интересен с точки зрения определения степени преемственности в политике американских администраций, выявления соперничающих подходов среди государственных ведомств, экспертного сообщества и законодателей. Следует подчеркнуть, что на происходившие в этой связи изменения прямо и непосредственно влияла менявшаяся обстановка в самой Колумбии, поэтому рассматривать их необходимо параллельно.

Поскольку вся новейшая история Колумбии практически неотделима от вооруженного конфликта, в отечественной литературе есть достаточно работ, посвященных его влиянию на проблемы безопасности и развития. Исследователями из Института Латинской Америки РАН всесторонне проанализированы развертывание конфликта, политика сменявших друг друга правительств, возникновение и изменение масштабов наркоугрозы, тактика повстанческих движений [Ивановский, 1997, 2011a, 2011b; Чумакова, 2002]. Внутренний вооруженный конфликт в Колумбии рассматривался авторами как серьезный тормоз развития страны, фактор, провоцировавший нестабильность в Андском и Карибском субрегионах. Насилие в Колумбии изучается в рамках феномена конфликта в масштабах всей Латинско-Карибской Америки [Сила права или право силы? 2004: 185–204; Трансграничный терроризм, 2006: 76–95, 99–102; Нелина, 2008; Политические конфликты в Латинской Америке, 2017: 159–184].

Отдельные исследования посвящены особенностям колумбийских вооруженных сил, эволюции их задач в условиях конфликта, предпосылкам для трансформации [Бабуркин, 1990]. Меньшее внимание уделялось «низовым», социокультурным чертам колумбийского общества, насильственному решению аграрных, статусных, этнических конфликтов [Потапов, 2012; Гири́н, 2013]. Появляются первые исследования, посвященные непосредственно проблеме постконфликтного развития страны [Середа, 2016, 2017; Захарцова, 2018]. Помимо анализа самого хода мирных переговоров 2012–2016 гг. и итогового соглашения их авторы указывают на структурные ограничения, которые вооруженный конфликт наложил на экономику страны, несмотря на быструю модернизацию промышленности, рост среднего класса и сокращение бедности. Работ о становлении и развитии сотрудничества Колумбии и США, его влиянии на преодоление

внутреннего вооруженного конфликта пока нет: как правило, авторы просто описывают объемы финансовой помощи Вашингтона и ее вклад в увеличение возможностей колумбийского государства.

В зарубежной литературе исследование колумбийского вооруженного конфликта представлено так же широко. В работах колумбийских, американских, европейских авторов нашли отражение практически все его аспекты. Много внимания уделено таким предпосылкам и особенностям конфликта, как непропорциональное владение земельной собственностью, трудности при выходе общественных движений на национальную политическую сцену, что ослабляет их перед организованными акторами насилия в лице олигархических кланов и наркокартелей в условиях традиционной слабой правовой культуры [Cartier, 1987: 105–108; Gutierrez et al., 2013: 3134–3140; Chambers, 2014; Duncan, 2014]. Важной чертой, постоянно находящейся в поле зрения исследователей, являются механизмы воспроизводства насилия в стране, в том числе под воздействием множества разнородных интересов и источников теневых доходов [Acemoglu et al., 2013; Grajales, 2017; Phelan, 2018: 842–843].

В вопросе об изучении роли США в колумбийском конфликте прослеживаются две линии: умеренно-позитивная и скептическая. В рамках первого подхода признается наличие объективной необходимости в выработке Вашингтоном комплекса мер, направленных на увеличение возможностей колумбийского правительства противостоять вооруженной оппозиции. Такая необходимость объяснялась потребностью в поддержании стабильности и борьбе с транснациональными угрозами во всей Латинской Америке. Придерживающиеся этой позиции авторы подчеркивают, что США имели право осуществлять косвенное воздействие на развитие колумбийского сектора безопасности, поскольку объемы поступления наркотиков на американский рынок требовали решительных действий [Hilton, 2010; Castrillón Riascos, Guerra Molina, 2017]. Представители второй линии исходят из приоритета «человеческой безопасности» над государственной, ставят под сомнение эффективность масштабных денежных вливаний, направленных на борьбу с наркотиками и модернизацию сектора безопасности, при отсутствии глубоких реформ, указывают на несоответствие результатов предоставления американской помощи декларируемым целям [McCormick, Mitchell, 1988; Stokes, 2001; Zuluaga Nieto, Stoller, 2006]. Они подчеркивают, что противоречие между пониманием США их на-

циональной безопасности и потребностями страны-реципиента создают одну из главных дилемм американской помощи [Callaway, Matthews, 2008]. В отдельно взятых исследованиях выявляется прямая статистическая зависимость между военной помощью США и насилием [Dube, Naidu, 2015: 262–265].

Вооруженный конфликт в Колумбии: генезис, эволюция и значение для США

Характер вооруженного конфликта в Колумбии и трудности его завершения едва ли возможно понять без учета исторического наследия и специфики положения этой страны на политической карте Латинской Америки. Колумбия интересна тем, что в начале XX в., в отличие от большинства крупных стран региона, в ней не возникло мощной национальной партии, способной противостоять традиционным элитам, которые отождествляли себя либо с Консервативной, либо с Либеральной партией. Левым силам было крайне сложно, а подчас и невозможно найти легальное место в политической структуре в центре и на местах. Во многом эта обстановка повлияла на тактику Коммунистической партии Колумбии (Partido Comunista Colombiano, ПСС), образовавшейся в 1930 г. В период масштабного противостояния консерваторов и либералов, получившего название «виоленсии» (1948–1958), коммунисты поддержали левое крыло Либеральной партии, включившись в общую логику политической борьбы [Le Grand, 2003: 175].

После завершения краткого военного правления генерала Густаво Рохаса Пинильи (1952–1957) и создания двумя ведущими партиями Национального фронта, предусматривавшего паритетное представительство в высших органах власти, началась радикализация колумбийских левых. В 1964 г. была образована Армия национального освобождения (Ejército de Liberación Nacional, ELN). Она с самого начала своего существования отличалась невысокой степенью централизации, вдохновлялась идеей «революционного очага» и методами партизанской войны Эрнесто Че Гевары. Главной своей целью ELN видела создание крестьянской армии и наступление на города. В том же году Педро Антонио Марин (военный псевдоним Мануэль Мару-ланда) и Луис Альберто Морантес Хаимес (псевдоним Хакобо Аренас) основали Революционные вооруженные силы Колумбии (FARC), которые выступали в качестве боевого крыла Компартии. Видя своей конечной целью захват политической власти, они требовали сокращения численности сил безопасности и

военных расходов, высылки из страны американских военных советников, повышения заработной платы лицам наемного труда, возвращения незаконно отнятых земель крестьянам и освобождения политических заключенных. Эти требования были почти идентичны программе РСС, однако впоследствии FARC все больше дистанцировалась от нее, став самостоятельной военно-политической организацией. В 1967 и 1970 гг. возникли соответственно маоистская Народная армия освобождения (*Ejército Popular de Liberación*, EPL) и представленное преимущественно городской интеллигенцией Движение 19 апреля (*Movimiento 19 abril*, М-19). Исповедуя идеи социализма и антиимпериализма, все эти организации выступали за радикальное переустройство экономической и политической модели страны [Ивановский, 2011а: 234–238].

Складывание в Колумбии достаточно устойчивого режима Национального фронта, проведение правительством либерального экономического курса были важными аргументами в пользу оказания властям поддержки в борьбе с леворадикальными организациями со стороны США. Тогда эта помощь была частью общей стратегии Госдепартамента, Пентагона и Центрального разведывательного управления по отражению подрывной деятельности коммунистов в «третьем мире» и состояла в обучении офицерского состава армии и полиции американскими инструкторами, координации крупных контрповстанческих операций. Так, уже в 1964 г. США оказывали помощь силам безопасности в ликвидации очагов сопротивления FARC в их оплоте Марки-талии. Колумбия выступала как своего рода «лаборатория» по отработке подобных операций для применения в других странах Латинской Америки и за ее пределами [Zuluaga Nieto, Stoller, 2006: 112–113]. В условиях экономической стабильности и расширения возможностей легального политического участия в 1970-е годы герилья была ослаблена и не представляла серьезной угрозы для государства.

Ситуация начала постепенно меняться с конца 1970-х годов. Значительную роль в активизации леворадикальных организаций сыграли победа Сандинистской революции в Никарагуа в 1979 г., начало центральноамериканского конфликта, кризис «реального социализма». Ухудшившаяся экономическая конъюнктура привела к увеличению притока новобранцев в ряды партизан. В это же время Колумбия стала превращаться сначала в транзитера боливийского и перуанского кокаина, а позднее — в самостоятельного производителя и экспортера наркотиков (ко-

каина, марихуаны и опиатов). Население бедных департаментов, особенно на юге и востоке страны, оказывалось перед лицом сокращения возможностей легального заработка, в результате чего обширные районы включались в теневую экономику [Ramírez, 2011: 22–40]. Мощные наркокартели поставили себе на службу подразделения «самообороны», которые создавались армией и крупными землевладельцами для борьбы с герильей.

Военные напрямую участвовали в оснащении «парамилитарес». В верхних эшелонах армии преобладали сторонники силового подавления герильи, а все проекты, ориентированные на устранение глубоких социально-экономических и политических причин конфликта, оставались на бумаге [Чумакова, 2002: 52–61]. Говоря о специфике колумбийской армии, исследователи указывали на подчиненное положение колумбийских военных «старым» элитам. Не проявляя независимых политических амбиций, они также не были готовы повысить свою ответственность в условиях нараставшего внутреннего конфликта¹⁰. Тем не менее периодически представители генералитета требовали для себя больших прав в политической системе и даже говорили о дискриминации армии как института [Бабуркин, 1990: 105–119]. Вместе с тем партизаны тоже стали использовать наркоторговлю в качестве источника дохода, конкурируя с правыми радикалами.

Лишь администрация президента Белисарио Бетанкура (1982–1986) решила начать первые масштабные переговоры с FARC о прекращении конфликта. В целях координации усилий государства в этом направлении уже в 1983 г. был учрежден пост президентского советника по вопросам мира (Consejero Presidencial para la Paz), с 1994 г. преобразованный в должность высокого комиссара по вопросам мира (Alto Comisionado para la Paz). В его основные функции вошли общая организация мирных переговоров с вооруженными группами, изучение конфликтных точек, оценка предложений по условиям мира и реальных стимулов для прекращения антиправительственной борьбы¹¹. На основе достигнутых в ходе переговоров соглашений в г. Урибе в 1985 г. возник Патриотический союз (Unión Patriótica, UP) —

¹⁰ Andrade G.R., McNeish J.A., Vallejo C. Striking a new balance? Exploring civil-military relations in Colombia in the time of hope // Christian Michelsen Institute Working Paper 2015. P. 5. Available at: <https://www.cmi.no/publications/file/5557-striking-a-new-balance.pdf> (accessed: 20.05.2019).

¹¹ Estructura Interna OACP // Oficina Alto Comisionado para la Paz. Available at: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/OACP/Oficina-Alto-Comisionado-para-la-Paz.aspx> (accessed: 20.05.2019).

коалиция выходцев из Компартии, партизанских движений и общественных организаций¹². Они стали проводить кампанию в пользу модернизации политической системы Колумбии, в частности введения всеобщих выборов губернаторов и предоставления большей свободы муниципалитетам. В предвыборной программе лидера UP Хаиме Пардо на президентских выборах 1986 г. значилось проведение аграрной реформы, содействие тем силам в рядах партизанских движений, которые выступали за демобилизацию, расследование преступлений силовиков, «парамилитарес» и наркокартелей¹³. Преемником Пардо, убитого по приказу Меделинского картеля, стал Бернардо Харамильо, который критиковал FARC за использование террора, похищения и срывы переговорного процесса. Однако, выдвинув свою кандидатуру на пост президента в 1990 г., он также пал жертвой покушения. Рост насилия был беспрецедентным: в 1974 г. в Колумбии фиксировалось 25 убийств на 100 тыс. жителей, к 1991 г. этот показатель составлял уже 79 убийств [Bello Montes, 2008: 78]. Активисты и кандидаты UP чаще других становились жертвами: с момента формирования UP до его вхождения в 1996 г. в состав коалиции левых в результате крайнего ослабления из-за постоянного преследования были убиты от 2 до 4 тыс. членов партии¹⁴.

Нельзя сказать, что эти процессы не подвергались осмыслению в США. Как видно из частично раскрытых документов, во второй половине 1980-х и начале 1990-х годов американские государственные ведомства полагали, что достижение большего плюрализма в политической жизни будет для страны благом. Так, в Госдепартаменте считали, что правительство Колумбии совершало ошибку, поощряя свободу действий «парамилитарес», поскольку преследования лишь давали повод левым отвечать террором на террор¹⁵. Как уверяли в посольстве США в Боготе, убийство Харамильо и аналогичные преступления мешали эволюции Компартии в реформистском направлении, что позво-

¹² Baile L. The Colombian peace process and the prospects for peace // European Peace University. Module Paper 7th. 2014. P. 8.

¹³ Colombia: elecciones presidenciales de 1826 a 1990 // Georgetown University: Political database of the Americas. Available at: http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/leg31_90.html (accessed: 20.05.2019).

¹⁴ El Genocidio de la U.P. // El Tiempo. 02.03.2004. Available at: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1547221> (accessed: 20.05.2019).

¹⁵ Self-Defense Groups Again the Subject of Controversy. U.S. Embassy in Bogota to U.S. Department of State et al. 06.08.1987 // Digital National Security Archive (далее — DNSA). Available at: <https://search.proquest.com/docview/1679067759?accountid=108701> (accessed: 20.05.2019).

лило бы перехватить инициативу у FARC и других вооруженных группировок¹⁶.

Тем не менее политика США в отношении Колумбии претерпела реальные существенные изменения только после превращения борьбы с наркотиками в одно из приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности. В 1982 г. администрация Рональда Рейгана значительно расширила возможности президентской власти в этой сфере. В 1983 г. был учрежден пост советника президента по преступлениям, связанным с наркотиками (Special Assistant to the President on Drug-Abuse Policy), а в 1988 г. возникло подчинявшееся Белому дому Управление национальной политики по контролю над наркотиками (Office of the National Drug Control Policy, ONDCP) [Westhoff, 2013: 16–17]. Ключевым документом, обозначившим контуры новой антинаркотической политики, стала президентская директива по национальной безопасности 221, выпущенная в апреле 1986 г. В ней прямо отмечались как угроза со стороны наркотрафика для населения и экономики США, так и его «потенциально дестабилизирующий эффект в ряде стран, являющихся демократическими союзниками». Одним из противников, обозначенных в документе, были названы «некоторые повстанческие группы, финансирующие свою деятельность с помощью наркотиков»¹⁷.

Включение Вашингтоном борьбы с наркотрафиком в число приоритетных направлений обеспечения национальной безопасности привело к разработке стратегии противодействия производству и поставкам наркотиков из Латинской Америки. Стратегия была создана совместными усилиями Белого дома, Управления по борьбе с наркотиками Министерства юстиции (Drug Enforcement Administration, DEA), Бюро Госдепартамента по контролю и борьбе с наркотиками за рубежом (Bureau of International Narcotics Control and Law Enforcement) и Южного командования ВС США (US SOUTHCOM, Южком). «Война с наркотиками» постепенно приходила на смену борьбе с коммунизмом в качестве новой доктринальной основы американской политики безопасности в регионе [Morales, 1989: 147–149].

¹⁶ U.P. Faces Bleak Future Following Candidate's Killing. U.S. Embassy in Bogota to U.S. Department of State et al. 24.03.1990 // DNSA. Available at: <https://search.proquest.com/docview/1679089186?accountid=108701> (accessed: 20.05.2019).

¹⁷ National Security Decision Directive 221. The White House. 08.04.1986 // Homeland Security Digital Library. Available at: <https://www.hsdl.org/?view&did=463177> (accessed: 20.05.2019).

В частности, именно концепция борьбы с «наркогерильей» стала определять подходы США к ситуации в Колумбии. Утверждалось, что с появлением нового источника доходов в виде наркотиков партизанские движения стали утрачивать идеологию. Стирались различия между ними, наркомафией и «парамилитарес». Характерным был прогноз разведки Южного командования 1987 г. о том, что UP будет внешне поддерживать меры правительства Колумбии по борьбе с наркотиками, а FARC продолжают расширять посевы наркотических культур¹⁸. Всё больше закреплялось мнение о том, что партизаны по методам извлечения доходов и контроля над населением не отличаются от наркомафии¹⁹.

С помощью разведывательной информации, полученной от США, правительству Колумбии удалось разгромить наркокартели Медельина и Кали. Объемы перехваченных партий наркотиков действительно увеличились. В 1993 г. по инициативе посольства США в Боготе был создан Координационный комитет по правам человека, который сыграл положительную роль во взаимодействии правительственных органов по расследованию преступлений со стороны «парамилитарес», партизан и военных [Castrillón Riascos, Guerra Molina, 2017: 39–40]. В то же время эти усилия практически не влияли на позиции партизан, которые легко перемещались в другие районы для производства наркотиков, при этом население подконтрольных им территорий находилось в постоянном страхе и было недовольно действиями правительства [Pesceny, Durnan, 2006: 96, 100–110].

Стоит отметить, что средства, которые США использовали в Колумбии в рамках своей антинаркотической стратегии, давали краткосрочный положительный эффект, но не исправляли ситуацию в целом. Причины заключались в специфике колумбийского общества и политических традиций, которые затрудняли выработку единой программы действий для укрепления институтов власти и повышения безопасности. Как в Боготе, так и в Вашингтоне осознание этого происходило постепенно, поэтому для начала нового этапа сотрудничества понадобилось достижение страной низшей точки кризиса.

¹⁸ USSOUTHCOM Regional Intelligence Assessment 87-06: Narcotics and Violence, Latin American Drugs and Guns Connection // DNSA. Available at: <https://search.proquest.com/docview/1679049379?accountid=108701> (accessed: 20.05.2019).

¹⁹ The Narco-Guerrilla Connection in Meta. 09.02.1993. P. 7–12 // DNSA. Available at: <https://search.proquest.com/docview/1679089526?accountid=108701> (accessed: 20.05.2019).

Принятие «Плана Колумбия» и его последствия

К началу XXI в. Колумбия подошла в состоянии острого гуманитарного кризиса, с увеличивающимся разрывом в доходах между обеспеченными и малоимущими слоями населения, ростом вынужденной внутренней и внешней миграции. Если в 1991 г. самая богатая прослойка общества превосходила самую бедную по доходам в 10 раз, то к 1999 г. этот показатель вырос еще в три раза. В 1995 г. насчитывалось 89 тыс. беженцев и насильственно перемещенных лиц, а к 2000 г. таковых (по официальным данным) было уже 317 тыс. В течение 1990-х годов доля занятых в неформальном секторе, включая выращивание запрещенных культур, наркотрафик, незаконную добычу драгоценных и цветных металлов, выросла с 55 до 61%, а среди беднейшей категории населения достигла 92% [Gómez Jiménez, 2003: 205–206]. На этом фоне FARC увеличили свои ряды примерно до 17–20 тыс. человек, поставив под свой контроль обширные территории, нападая на военные базы и захватывая в заложники десятки солдат и офицеров. Во многом проблема заключалась в принципах комплектования колумбийской армии, ее дислокации и проведения операций, материальном обеспечении. К 2000 г. ее численность составляла 103 тыс. человек, из которых лишь около 20 тыс. были профессионалами, остальные — призывниками на гарнизонной службе. В распоряжении армии находилось лишь 20 боевых вертолетов. Рассредоточенные по всей стране, ее подразделения не имели опыта скоординированных масштабных наступательных операций, что давало противнику преимущество²⁰. Отдельные очаги деятельности FARC соединялись во «фронты», что создавало угрозу перехода конфликта в настоящую гражданскую войну. В 1997 г. «парамилитарес» сформировали Объединенную самооборону Колумбии (Autodefensa Unida Colombiana, AUC) и вели борьбу с партизанами едва ли не успешнее, чем военные и полиция [Чумакова, 2002: 99–107].

Государственный аппарат был ослаблен и во многом дискредитирован. Даже президент страны Эрнесто Сампер (1994–1998) в течение всего срока находился под подозрением в получении финансовой поддержки от наркокартелей. В условиях растущего внимания США к «Андской дуге нестабильности» (страны от

²⁰ Marcela G. The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity // U.S. Army War College Strategic Studies Institute (USAWC SSI). May 2003. P. 44. Available at: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/ssi_marcella.pdf (accessed: 20.08.2019).

Боливии до Колумбии, которые рассматривались как источник наркотрафика) администрация Уильяма Клинтона усилила давление на местные правительства, требуя активизировать борьбу с посевами наркотических культур и повысить эффективность полицейских мер²¹. Давление выражалось, в частности, в ужесточении условий предоставления средств, запрете на въезд в США ряду чиновников и высших офицеров колумбийской армии²².

Администрация Андреа Пастраны (1998–2002), придя к власти, сразу предприняла решительные шаги по выводу страны из тупика и возобновлению мирных переговоров с FARC. Уже в 1998 г. началась военная реформа, в рамках которой постепенно происходило увеличение численности вооруженных сил, создание мобильных бригад и сил специальных операций²³. Тем не менее без внешней поддержки переломить ситуацию не представлялось возможным.

Поражения колумбийской армии и рост военной мощи повстанцев усиливали тревогу в Вашингтоне. Как следствие, в ходе своего первого визита в США в конце 1998 г. Пастрана получил от администрации Клинтона гарантии финансовой помощи²⁴. Совет национальной безопасности США, ONDCP и Госдепартамент начали консультации с правительством Колумбии о разработке пакета мер, который мог быть представлен Конгрессу²⁵. В результате в сентябре 1999 г. Пастрана обнародовал документ под названием «План для мира, процветания и укрепления государства», кратко названный «План Колумбия»²⁶. Это была ком-

²¹ National Drug Control Strategy: Reclaiming Our Communities from Drugs and Violence // Office of the National Drug Control Policy. 14.10.1994. Available at: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ondcp/150489.pdf> (accessed: 20.05.2019).

²² Wren Ch. Clinton declares that Colombia has failed to curb drug trade // The New York Times. 02.03.1996. Available at: <https://www.nytimes.com/1996/03/02/world/clinton-declares-that-colombia-has-failed-to-curb-drug-trade.html> (accessed: 20.05.2019).

²³ Marks Th. Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency // USAWC SSI Report. January 2002. Available at: https://www.researchgate.net/publication/292132535_Colombian_Army_Adaptation_to_FARC_Insurgency/link/56a924e408ae2df821650c14/download (accessed: 20.05.2019).

²⁴ Arnsen C. et al. The peace process in Colombia and U.S. Policy // Woodrow Wilson International Center for Scholars. Latin American Program. Number 246. Available at: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACF362.pdf> (accessed: 20.05.2019).

²⁵ DeShazo P., Mendelson Forman J., McLean P. Countering threats to security and stability in a failing state: Lessons from Colombia // Center for Strategic and International Studies Report. September 2009. P. 16.

²⁶ Texto completo del Plan Colombia, tal como fue presentado por el Presidente Pastrana // E-lecciones.net. 07.07.2001. Available at: <http://www.e-lecciones.net/sec/opinion/id/7/> (accessed: 20.05.2019).

плексная программа подъема экономики, улучшения качества жизни населения страны, модернизации сферы безопасности. Последний пункт включал реформу вооруженных сил в сторону повышения их боеспособности и улучшения материального положения, внесения определенности в работу военных судов; масштабную борьбу с посевами наркотических культур путем опыления гербицидами с воздуха и уничтожения вручную; проведение мирных переговоров с герильей и установление перемирия при участии международных посредников. Общая сумма затрат оценивалась в 7,5 млрд долл., из которых 4 млрд выделяло правительство, а 3,5 млрд приходилось на иностранную помощь.

Настроения на Капитолийском холме благоприятствовали этой программе. Ранее во многом под влиянием опыта в Колумбии была принята первая из серии «поправок Лихи» к законодательству о внешней помощи, предусматривавшая удержание части финансирования для страны-реципиента, силы безопасности которой регулярно совершают преступления против гражданского населения²⁷. В 1999 г. был принят Закон о выявлении иностранных криминальных авторитетов (U.S. Foreign Kingpin Designation Act), который предусматривал применение финансовых санкций против руководителей сетей наркотрафика и их возможную экстрадицию в США для уголовного наказания²⁸. Тем не менее построение двухпартийного консенсуса не было легким делом. В обеих палатах Конгресса высказывались сомнения в способности Колумбии выполнить План, вместо оказания помощи ей предлагалось сосредоточиться на внутреннем фронте борьбы с наркотиками²⁹. Законодатели также требовали ограничения численности американских военных и гражданских лиц, которые могли находиться в Колумбии для оказания помощи ее правительству³⁰.

В июле 2000 г. Конгресс одобрил выделение 1,3 млрд долл. из запрошенных Белым домом 1,6 млрд долл. На долю собственно

²⁷ Departments of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies Appropriations Act, 1998 // U.S. Congress. 105th Con. H.R. 2267. Public Law 105–109. November 26, 1998. Available at: <https://www.congress.gov/105/plaws/publ119/PLAW-105publ119.pdf> (accessed: 20.05.2019).

²⁸ United States Foreign Kingpin Designation Act, 1999 // U.S. Congress. 106th Con. Senate. H.R. 3164. 11.11.1999. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-106hr3164rfs/pdf/BILLS-106hr3164rfs.pdf> (accessed: 20.05.2019).

²⁹ U.S. Congress. Congressional Record. 106th Con., 2nd sess. House. 29.03.2000. P. 1504–1509.

³⁰ Ibid. P. 1542–1543.

Колумбии приходилось 860 млн долл. (остальные средства направлялись на региональные программы). Из этой суммы 403 млн долл. отводилось на финансирование антинаркотической операции в департаментах Какета и Путумайо, центрах производства наркотиков, для чего создавались два специальных батальона. Значительный пакет выделялся на нужды полиции (115,6 млн долл.), экономическую помощь и программы альтернативного развития в сельской местности (53,5 млн долл.), укрепление судебной системы и обеспечение защиты прав человека (65,5 и 53,5 млн долл. соответственно). Устанавливался «потолок» численности американского военного контингента (500 человек) и гражданского персонала (300 человек)³¹. Увеличение было поистине масштабным, так как за 1989–1999 гг. вся помощь Колумбии составила 1,07 млрд долл.³²

Использование правительством и силами безопасности Колумбии этого пакета помощи принесло достаточно скромные, но в целом положительные результаты. Тем не менее они меркли перед неудачами мирных переговоров, которые начались в 1998 г. в г. Кагуане. Переговорный процесс отягощали постоянные нарушения перемирия со стороны партизан, продолжавшиеся захваты заложников и теракты. В марте 2001 г. для содействия мирному процессу была создана Вспомогательная комиссия из дипломатов 10 стран (Канады, Кубы, Венесуэлы, Мексики, Испании, Италии, Франции, Норвегии, Швеции и Швейцарии). Об активной поддержке стремления к миру заявил Ватикан. Самым спорным вопросом оказалось создание особой демилитаризованной зоны, по площади примерно равной территории Швейцарии, на которой предполагалось прохождение подготовки партизан к демобилизации. На деле она стала местом перегруппировки FARC, получения ими новых людских пополнений и извлечения новых доходов [Чумакова, 2002: 162–178]. США выражали поддержку мирным переговорам, хотя вероятность их успешного исхода вызывала большие сомнения у Госдепартамента и разведывательного со-

³¹ U.S. Congress. Congressional Record. 106th Con, 2nd sess. Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act. 12.07.2000. Available at: <https://www.congress.gov/congressional-record/2000/07/12/house-section/article/H5924-2> (accessed: 20.05.2019).

³² Colombia: Summary and Tables on U.S. Foreign Assistance, FY 1989–FY 2004 // U.S. Congress. Congressional Research Service (CRS). 19.05.2003. Available at: <https://www.hsdl.org/?view&did=451524> (accessed: 20.05.2019).

общества³³. В конце февраля 2002 г. Андрес Пастрана объявил о прекращении переговорного процесса³⁴.

«Демократическая безопасность»: успехи и противоречия

Сокрушительное поражение мирных инициатив стало настоящим подарком для противников диалога с левыми радикалами. На президентских выборах 2002 г. победу одержал Альваро Урибе, создавший правоцентристскую партию «Колумбия прежде всего» (Primerio Colombia). Он резко критиковал курс предшествующих администраций и выдвинул доктрину «демократической безопасности»³⁵. Ключевыми ее элементами были резкое увеличение расходов на военно-полицейские меры и ликвидация зон «вакуума безопасности и правосудия». Одним из радикальных способов пополнения бюджета стало введение в 2002 г. «налога на безопасность» в размере 1,2%, который взимался с граждан, чьи доходы превышали 65 тыс. долл. в год. Этот налог затронул 420 тыс. граждан³⁶. За время президентства Альваро Урибе (2002–2010) ежегодно проводилось в среднем более 20 тыс. военных операций, численность армии, полиции и службы безопасности (Departamento Administrativo de Seguridad, DAS) выросла с 279 до 420 тыс. человек [Ивановский, 2011b: 21]. Военные расходы Колумбии к 2009 г. в процентном выражении достигли исторического пика, составив 3,9% ВВП³⁷.

Эти усилия принесли свои плоды: FARC были ослаблены настолько, что ограничили свою деятельность рядом труднодоступных районов страны, в основном сосредоточившись в юго-

³³ Peace Process: FARC, ELN and AUC. U.S. Department of State. Bureau of Western Hemisphere Affairs. Office of Andean Affairs. 02.02.2002 // DNSA. Available at: https://search-proquest-com.ezproxy.usr.shpl.ru/dnsa_cd/docview/1679117541/56007CE6F8364230PQ/1?accountid=108701 (accessed: 20.05.2019).

³⁴ Pastrana breaks off peace talks // Los Angeles Times. 21.02.2002. Available at: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2002-feb-21-mn-29115-story.html> (accessed: 20.05.2019).

³⁵ Presidencia de la República; Ministerio de Defensa Nacional: Política de Defensa y Seguridad Democrática. Available at: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf> (accessed: 20.05.2019).

³⁶ Flores-Macias G. Financing security through elite taxation: The case of Colombia's Democratic Security taxes // International Centre for Tax and Development: Working Paper 3. July 2012. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08a7ae5274a31e000060e/ICTD_WP3.pdf (accessed: 20.05.2019).

³⁷ Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988–2018 // Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Available at: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988–2018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf> (accessed: 20.05.2019).

западных, южных и юго-восточных департаментах. К 2004 г. были разгромлены основные силы «парамилитарес», многие командиры были арестованы, а 17 из них экстрадированы в США. В 2001 г. Госдепартамент включил AUC в список террористических организаций, где уже с 1997 г. числились FARC и ELN³⁸. Согласно Закону о мире и справедливости (*Ley de Paz y Justicia*) те боевики, которые добровольно сдавались и признавались в совершении преступлений, имели право на снижение сроков тюремного заключения. В 2005–2006 гг. демобилизовались около 32 тыс. «парамилитарес»³⁹. В 2006 г. AUC официально самораспустилась. Для упрощения возврата бывших «парамилитарес» к нормальной жизни было создано Колумбийское агентство по реинкорпорации и нормализации во главе с высоким советником (*Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización, ARN*). Эта структура исследовала возможности и выдвигала предложения по занятости, образованию и социальному страхованию для бывших комбатантов⁴⁰.

Политика «демократической безопасности» в общей сложности затронула 1 847 957 человек (включая убитых, раненых, насильственно перемещенных или добровольно покинувших место жительства, арестованных и сложивших оружие членов вооруженных групп)⁴¹. По данным Наблюдательного центра по соблюдению прав человека Комиссии Колумбия–ЕС–США, число гражданских жертв из них составило более 13 тыс. человек, пропавших без вести — 1477 человек. Большинство убитых стали жертвами «парамилитарес» (57,87%), на совести партизан было 24,59% случаев, от рук сил безопасности погибли 17,53%. Самый громкий резонанс получило такое явление, как «мнимые успехи» (*falsos positivos*), когда военные убивали невиновных из числа малоимущих сельских жителей и выдавали их за партизан для улучшения статистики. Для расследования этих преступлений в 2008 г. был образован специальный межведомственный комитет

³⁸ Powell C.L. Designation of the AUC as a Foreign Terrorist Organization // U.S. Department of State. 10.09.2001. Available at: <https://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/4852.htm> (accessed: 20.05.2019).

³⁹ DeShazo P., Mendelson Forman J., McLean P. Countering threats to security and stability in a failing state: Lessons from Colombia // Center for Strategic and International Studies Report. September 2009. P. 31–32.

⁴⁰ Agencia Colombiana para la Reincorporación y la Normalización. Available at: <http://www.reincorporacion.gov.co/es> (accessed: 20.05.2019).

⁴¹ Informe del Alto Consejero por la Reintegración. Marzo de 2008 // Vivo.org. Available at: http://www.reintegracion.gov.co/app/Portals/0/doc/balance_reintegracion.doc (accessed: 20.05.2019).

с привлечением международных правозащитных организаций, а также самих вооруженных сил. В результате в были уволены 27 высокопоставленных военных, включая трех генералов [Политические конфликты в Латинской Америке, 2017: 159].

Помимо этого вызывали скандалы действия колумбийских спецслужб по слежке за депутатами и независимыми общественниками, а также прослушивание телефонных разговоров главы латиноамериканского отделения «Human Rights Watch». В 2006–2008 гг. против ряда законодателей, включая двоюродного брата президента, было начато судебное преследование по обвинению в связях с «парамилитарес» и наркобизнесом. Самому Урибе ставили в вину дружбу с лидерами АУС. В этих условиях усиливались требования широких слоев населения по улучшению качества работы правоохранительных органов, судов, а также по подготовке к диалогу с повстанцами, свидетельством чего были «марши мира», собиравшие до 10 млн человек по всем крупным городам [Ивановский, 2011b: 24–25]. Под воздействием критики на международном уровне и в самой Колумбии правительство было вынуждено сместить акценты в своей риторике в пользу национального примирения и развития страны.

Несмотря на это, политика «демократической безопасности» получила значительную поддержку в Колумбии. В 2006 г., воспользовавшись популярностью своей доктрины, Альваро Урибе переизбрался на второй срок благодаря референдуму о поправке в Конституцию. За годы его правления объем ВВП Колумбии по паритету покупательной способности вырос с 6,87 до 10,57 тыс. долл.⁴² Уровень официальной безработицы снизился с 17,4 до 11,8% лиц трудоспособного возраста⁴³. Численность бедного населения по стране уменьшилась с 45,3 до 33%, но в сельской местности это сокращение составило 50,3 против 60,9%. Крайняя бедность сократилась с 17,6 до 12,3%. Существенную роль в этом сыграло увеличение поддержки малоимущих, главным образом после создания Системы идентификации потенциальных получателей помощи от социальных программ⁴⁴. Покидая пост президента

⁴² Colombia: GDP per capita, PPP // World Bank. GDP per capita, PPP, international. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=CO> (accessed: 20.05.2019).

⁴³ Tasa de empleo y desempleo — Porcentaje de fuerza de trabajo. Total nacional // Banco de la República: Colombia. Available at: <http://www.banrep.gov.co/es/tasas-empleo-y-desempleo> (accessed: 20.05.2019).

⁴⁴ Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBEN). Available at: <https://www.sisben.gov.co> (accessed: 20.05.2019).

в 2010 г., Альваро Урибе имел рейтинг свыше 70%, и в качестве главного аргумента в пользу одобрения итогов его правления колумбийцы называли повышение уровня безопасности⁴⁵.

Тем не менее вооруженный конфликт был далек от завершения. FARC и ELN, понеся серьезные потери, продолжали действовать в труднодоступных районах страны, совершая нападения на подразделения армии и полиции, устраивая теракты с применением бомб. В этой связи необходимость возобновления мирного процесса осознавалась многими. Администрация Урибе на протяжении нескольких лет вела закулисные переговоры об условиях перемирия с ведущими леворадикальными организациями, в том числе при посредничестве Кубы. Однако обе стороны с самого начала выдвигали взаимно неприемлемые условия: если правительство требовало освобождения всех заложников и строгого соблюдения перемирия, то герилья в ответ настаивала на аналогичной мере по отношению ко всем партизанам, прекращении наступательных операций и создании демилитаризованных зон⁴⁶. Заключение мира, таким образом, стало делом другой администрации.

Доктрина «демократической безопасности» получила полную поддержку администрации Джорджа Буша-мл. Вывод «Плана Колумбия» на новую стадию относился к числу приоритетов американской политики в регионе, что нашло отражение в Стратегии национальной безопасности США 2002 г. Документ помещал колумбийскую проблему в региональный контекст, связывая деятельность наркокартелей и «их союзников» с ослаблением ключевых партнеров США, ростом конфликтов между ними. Отмечалась связь между производством наркотиков и деятельностью герильи, а борьба государства с «нелегальными вооруженными группами слева и справа» должна была получить большую поддержку Вашингтона⁴⁷. На восприятие Белым домом процессов в Колумбии большое влияние оказывала

⁴⁵ McDermott J. How President Alvaro Uribe changed Colombia // BBC News. 04.08.2010. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-10841425> (accessed: 20.05.2019).

⁴⁶ Colombia: Government Negotiations with Armed Factions. US SOUTHCOM: Joint Intelligence Center. 04.02.2002 // DNSA. Available at: https://search-proquest-com.ezproxy.usr.shpl.ru/dnsa_cd/docview/1679116177/D95DCE5C72B341C3PQ/1?accountid=108701 (accessed: 20.05.2019).

⁴⁷ The National Security Strategy of the United States of America. September 2002 // U.S. White House. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed: 20.05.2019).

идея так называемых неуправляемых пространств (undergoverned spaces), под которыми понимались зоны, испытывающие дефицит присутствия институтов государства и гражданского общества, используемые террористами, криминальными бандами и ограничивающие возможность реализации глобальных и региональных программ развития. Утверждалось, что работа в них силовых и гражданских ведомств США даст наибольшие результаты, если основной задачей при этом станет приведение качества местных органов и служб к американскому стандарту [Mateo, Santos, 2014: 9–15].

Исследователи отмечали, что после событий 11 сентября 2001 г. США не только увеличили масштабы своей военной помощи и расширили число ее получателей, но и уменьшили свое внимание к соответствию ее программ законодательству о правах человека, в частности «поправкам Лихи» [Бартенев, 2016: 218]. В случае с Колумбией это выразилось в том, что на размеры американской помощи никак не влияли многочисленные факты «перегибов» колумбийских сил безопасности. Общий объем выделенных Колумбии средств к концу 2008 г. составил порядка 6 млрд долл. Из них 4,71 млрд долл. пришлось на долю программ Госдепартамента и 1,2 млрд долл. — на долю программ Министерства обороны и Министерства внутренней безопасности⁴⁸. Большая часть средств выделялась по программам Госдепартамента «Международная помощь по контролю и пресечению производства и оборота наркотиков» (International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE) и «Помощь иностранным военным» (Foreign Military Financing, FMF) — 4,13 и 456,5 млн долл. соответственно, а также по программе Пентагона «Содействие в борьбе с наркотиками» (Counter-Drug Assistance)⁴⁹. Объемы помощи в рамках последней дважды увеличивались: в 2003 г. (580 млн долл.) в рамках Андской региональной инициативы (the Andean Regional Initiative) и в 2007 г. (1,2 млрд долл.), когда политика «демократической безопасности» вступила в свою наивысшую стадию.

Вопрос о будущем американского финансирования «Плана Колумбия» возник в Конгрессе в 2005 г. В связи с запланированными бюджетными сокращениями и разработкой Закона

⁴⁸ U.S. Security Assistance: Colombia // Security Assistance Monitor. Available at: <https://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2001/2008/Homeland%20Security/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean/> (accessed: 20.05.2019).

⁴⁹ Ibidem.

об ассигнованиях на зарубежные операции, финансирование экспорта и связанные с ними программы (Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 2006) от администрации был затребован план дальнейших действий по оказанию помощи Колумбии⁵⁰. Важную роль сыграл отчет Госдепартамента о принятом правительством Урибе решении «консолидировать» «План Колумбия» (Consolidación), ориентированном на постепенное увеличение доли национальных ассигнований на реализацию антинаркотических и контрповстанческих операций, а также на повышение степени самостоятельности колумбийских сил безопасности⁵¹. Благодаря этому плану действий колумбийских властей высокий уровень американского финансирования был сохранен, в частности выделено 99,4 млн долл. на восполнение авиапарка Колумбии вертолетами класса UH-60 Black Hawk и UH-1H Huey II, 70% которых вышли из строя или были сбиты за предыдущие 6 лет⁵². Это было особенно важно, поскольку с помощью опыления посевов коки гербицидами с воздуха удавалось охватить значительно большую территорию, чем при уничтожении их вручную. По данным Управления ООН по наркотикам и преступности (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), с 2001 по 2009 г. общая площадь посевов уменьшилась со 145 до 68 тыс. гектаров⁵³.

Успехи первой администрации Альваро Урибе позволили США перейти к большей диверсификации методов укрепления безопасности. Первоначально между американским и колумбийским подходами существовали стратегические и «мировоззренческие» расхождения: если Вашингтон отдавал приоритет антинаркотической борьбе, то Богота стремилась добиться

⁵⁰ Plan Colombia: Report to the Hon. Joseph R. Biden, Jr., Chairman of the Foreign Relations Committee, U.S. Senate // U.S. Government Accountability Office Report. March 2008. P. 2–6. Available at: <https://www.gao.gov/new.items/d0971.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁵¹ Report to Congress: U.S. Assistance Programs in Colombia and Plans to Transfer Responsibilities to Colombia. March 2006. Available at: https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/0603stat.pdf (accessed: 20.05.2019).

⁵² Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror, and Hurricane Recovery, 2006 // U.S. Congress. 109th Con., 2nd sess. House. 15.03.2006. Available at: <https://www.congress.gov/congressional-record/2006/03/15/house-section/article/H1009-3> (accessed: 20.05.2019).

⁵³ Colombia: Coca Cultivation Report 2009 // United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). June 2010. Available at: <https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia-Coca-Survey-2010-ENGLISH-web.pdf> (accessed: 20.05.2019).

военной победы над партизанами и «парамилитарес». Военные Колумбии выражали недовольство закреплением за ними «полицейских функций». Однако через несколько лет стороны в основном достигли взаимопонимания, в том числе благодаря тому, что при боевых подразделениях колумбийской армии не было больше постоянных американских «советников», как это практиковалось прежде⁵⁴.

Южком и Министерство обороны Колумбии создали совместный Центр по координации всеобъемлющего действия (Center for Coordination of Integrated Action, CCIA), предоставлявший отчеты президентам обеих стран. Адам Исааксон, руководитель программы мониторинга помощи в сфере обороны в Вашингтонском офисе по делам Латинской Америки (Washington Office on Latin America, WOLA), видел недостатки этого органа в попытке объединить слишком много дел под эгидой силовиков. В результате аудитория, которая нуждалась в постоянном канале связи (местные выборные власти, социальные службы, общественные движения), оставалась неустышанной⁵⁵. Участие во «всеобъемлющем действии» также принимало Агентство США по международному развитию (USAID), но заявленная помощь по внедрению замещающих культур не предполагала разграничения центров производства и транзита наркотиков и изучения земельных конфликтов⁵⁶. Вместе с тем достаточно важной инициативой USAID стало создание совместно с Министерством юстиции Колумбии «домов правосудия» (Casas de Justicia) для населения неблагополучных и удаленных районов, где оно могло получить необходимые юридические консультации и услуги по сниженным ценам или бесплатно. Предоставлялась там и медицинская помощь⁵⁷.

⁵⁴ Marcela G. The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity // U.S. Army War College Strategic Studies Institute (USAWC SSI). May 2003. P. 57–60. Available at: https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2003/ssi_marcella.pdf (accessed: 20.08.2019).

⁵⁵ Isaacson A., Poe A. After Plan Colombia. Evaluating 'Integrated Action', the next phase of U.S. assistance // International Policy Report. December 2009. Center for International Policy. Available at: https://www.kolko.net/downloads/Center_for_intl_policy_After_Plan_Colombia.pdf (accessed: 20.05.2019).

⁵⁶ Meza R.V. USAID's alternative development policy in Colombia. A critical analysis // Transnational Institute. Drug Policy Briefing 38. October 2011. Available at: <https://www.tni.org/files/publication-downloads/brief38.pdf> (accessed: 20.05.2019).

⁵⁷ Justicia para un Paz Sostenible (Ministerio de Justicia — USAID) // Gobierno de Colombia. Ministerio de Justicia. Boletín Informativo. Available at: <http://sej.minjusticia.gov.co>

В результате изменения стратегии правительства Колумбии в рассматриваемый период в сторону большей централизации политики безопасности в ходе вооруженного конфликта наступил перелом. В его основе лежал консенсус между истеблишментом и подавляющим большинством населения о необходимости принуждения повстанческих организаций к тому, чтобы сложить оружие и ответить за свои преступления. В сочетании с хорошими показателями экономического развития победы государства способствовали повышению международного авторитета Колумбии. В перспективе это могло стать предпосылкой для успешного ведения переговоров о мире, однако не способствовало разрешению причин конфликта. В целом доктрина «демократической безопасности» во многом была конкретизацией и развитием «Плана Колумбия». В то же время следует подчеркнуть, что, хотя последний по большей части основывался на американских рекомендациях и требованиях, политику Боготы нельзя считать полностью направляемой из Вашингтона.

Позиция США в отношении вооруженного конфликта в Колумбии также претерпела за прошедшие десятилетия значительные изменения. Первоначальным мотивом, определявшим в этой связи политику Белого дома, было стремление подавить активность марксистских повстанческих организаций, чьи связи с Кубой и антиправительственными движениями подрывали межамериканские институты безопасности. Начиная с 1980-х годов главным императивом стала защита национальной территории США от воздействия международной угрозы наркотрафика. Сопутствующий ущерб от него также виделся в ослаблении государственных органов Колумбии и других стран Латинской Америки, что приводило к потерям доходов частного бизнеса и тем самым нарушало задачи либерализации торгово-экономической деятельности во всем регионе. В то же время американские элиты не уделяли достаточного внимания тем объективным экономическим, социальным и политическим условиям Колумбии, которые способствовали затягиванию конфликта в активной фазе. Кризис колумбийской государственности в конце 1990-х годов, проявившийся в расширении контроля лево- и праворадикальных вооруженных формирований над рядом регионов

страны, обусловил необходимость разработки масштабной программы помощи.

Начавшееся в последующие годы постепенное укрепление позиций центральной власти в Колумбии открыло новые возможности для двустороннего взаимодействия в области безопасности. Значительную роль в этом сыграло и изменение стратегических приоритетов США после атак 11 сентября 2001 г. Вследствие сосредоточения основных военных усилий на Ближнем Востоке помощь для Колумбии стала менее заметной в американском бюджете. Тем не менее республика стала восприниматься как важный фронт борьбы с нестабильностью и терроризмом в непосредственной близости от США. Колумбия оказала ценную поддержку Вашингтону в восстановлении системы активного военного присутствия в Латинской Америке. В 2009 г. между США и Колумбией было заключено соглашение, по которому на семи военных базах могли разместиться 800 американских военнослужащих и 600 гражданских сотрудников Пентагона и служб безопасности. Это открыло путь к созданию «квазибаз» США в регионе, находящихся не в американской собственности и позиционируемых как «тренировочные центры» местных силовиков [Пятаков, 2019: 104–106]. Вырисовывалась новая модель отношений, в которой партнерство двух стран превращалось в стратегический союз. В то же время непосредственное влияние этих мер на мирный процесс еще должно было пройти испытание временем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абакумова И.В., Рядинская Е.Н. Интегральный сравнительный анализ подходов к постконфликтному урегулированию вооруженных конфликтов // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2017. № 3 (43). С. 257–264.
2. Бабуркин С.А. Армия и политика в Андских странах. Ярославль: ЯГПУ, 1990.
3. Бартенев В.И. Американские программы помощи зарубежным странам в области безопасности: прошлое, настоящее, будущее (часть 1) // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. № 4. С. 204–234.
4. Бартенев В.И. Включение проблем мира, безопасности и качества управления в глобальную повестку дня устойчивого развития до 2030 г.: анализ хода и содержания международных переговоров // Вестник международных организаций. 2015. № 3 (10). С. 7–32. DOI: 10.17323/1996-7845-2015-03-07.

5. Бартенев В.И. От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 26–41. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.03.
6. Гирин Ю.Н. Виоленсия как тип культуры. Колумбийский вариант // Латинская Америка. 2013. № 11. С. 97–107.
7. Глазунова Е.Н. К вопросу о генезисе понятия «устойчивая безопасность» // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. № 2 (10). С. 3–32.
8. Гришина Н.В. Психология конфликта. СПб.: Питер, 2004.
9. Захарцова А.С. Ключевые тенденции развития Колумбии: отражение вооруженного конфликта // Латинская Америка. 2018. № 9. С. 44–55. DOI: 10.31857/S0044748X0000585-2.
10. Ивановский З.В. Колумбия: государство и вооруженная оппозиция // Латиноамериканский исторический альманах. 2011. № 11. С. 234–258.
11. Ивановский З.В. Колумбия: государство и гражданское общество. М.: ИЛА РАН, 1997.
12. Ивановский З.В. Колумбия: от демократической безопасности к демократическому процветанию // Латинская Америка. 2011. № 5. С. 18–38.
13. Нелина О.В. Терроризм в Колумбии: актеры и спонсоры // Латинская Америка. 2008. № 7. С. 32–41.
14. Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности / Под ред. З.В. Ивановского. М.: ИЛА РАН, 2017.
15. Потапов Н.А. «Неопарамилитаризм» в современной Колумбии // Латинская Америка. 2012. № 12. С. 20–26.
16. Пятаков А.Н. Формы военного присутствия США в Латинской Америке в начале XXI века // Политика США в Латинской Америке: традиционные подходы и новые вызовы: Сборник докладов / Под ред. А.В. Глазовой, А.С. Шишкова. М.: РИСИ, 2019. С. 103–115.
17. Середа М.А. Влияние внутренних факторов на разрешение вооруженного конфликта в Колумбии и результат мирных переговоров 2016 г. // Иberoамериканские тетради. 2016. № 4 (14). С. 114–124.
18. Середа М.А. Постконфликтный период в Колумбии // Вестник Брянского государственного университета. 2017. № 1 (31). С. 99–104.
19. Сила права или право силы? Международная безопасность (латиноамериканский ракурс) / Под ред. Б.Ф. Мартынова. М.: ИЛА РАН, 2004.
20. Трансграничный терроризм: угрозы безопасности и императивы международного сотрудничества / Под ред. Б.Ф. Мартынова. М.: Наука, 2006.
21. Чумакова М.Л. Колумбийская драма: разлом общества, эскалация террора, поиски мира. М.: ИЛА РАН, 2002.
22. Acemoglu D., Robinson J.A., Santos R.J. The monopoly of violence: Evidence from Colombia // Journal of the European Economic Association. 2013. Vol. 11. Suppl. 1. P. 5–44. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x.
23. Barrón M.L. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de la categoría jurídica // Perfiles latinoamericanos. 2015. Vol. 23. No. 36. P. 121–145.
24. Bello Montes C. La Violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX // Estudios estadísticos. 2008. Vol. 50. No. 1. P. 73–84.

25. Callaway R., Matthews E. Strategic U.S. foreign assistance: The battle between human rights and national security. Aldershot: Ashgate, 2008.
26. Cartier W.J. Civic movements and politics in Colombia // *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. 1987. Vol. 12. No. 24. P. 103–120.
27. Castrillón Riascos J.A., Guerra Molina R.A. A deep influence: United States–Colombia bilateral relations and security sector reform (SSR), 1994–2002 // *Opera*. 2017. Enero–Junio. No. 20. P. 35–54.
28. Chambers P.A. The ambiguity of human rights in Colombia: Reflections on a moral crisis // *Latin American Perspectives*. 2014. Vol. 40. No. 5. P. 118–137. DOI: 10.1177/0094582X13492125.
29. Daniels D.C., Hayes B.C., Oudraat Ch.J. Coercive inducement and the containment of international crises. Washington, D.C.: U.S. Institute for Peace, 1999.
30. Dube O., Naidu S. Bases, bullets and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia // *The Journal of Politics*. 2015. Vol. 77. No. 1. P. 249–267. DOI: 10.1086/679021.
31. Duncan G. Drug trafficking and political power: Oligopolies of coercion in Colombia and Mexico // *Latin American Perspectives*. 2014. Vol. 41. No. 2. P. 18–42. DOI: 10.1177/0094582X13509071.
32. Gómez Jiménez A. Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza en los noventa // *Cuadernos económicos*. 2003. Vol. 22. No. 38. P. 199–238.
33. Grajales J. Privatization and fragmentation of violence in Colombia // *Revue française de science politique*. 2017. Vol. 67. No. 2. P. 1–20. DOI: 10.3917/rfsp.672.0329.
34. Gutierrez F., Pinto M., Arenas J.C. et al. The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities // *Urban Studies*. 2013. Vol. 50. No. 15. P. 3134–3151. DOI: 10.1177/0042098013487779.
35. Hilton F. Plan Colombia: A measure of success // *The Brown Journal of World Affairs*. 2010. Vol. 17. No. 1. P. 99–115.
36. Kacowicz A.M. Zones of peace in the Third World. South America and West Africa in comparative perspective. New York: New York State University Press, 1998.
37. Le Grand C. The Colombian crisis in historical perspective // *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*. 2003. Vol. 28. No. 55/56. P. 165–209.
38. Mateo L.R., Santos A.P. From the US Department of State, USAID and Washington-based think-tanks: The search for ungoverned spaces in South America // *United States National Security Concerns in Latin America and the Caribbean* / Ed. by G. Prevost, H.E. Vanden, C.O. Campos, L.F. Areyre. New York: Macmillan, 2014. P. 9–40.
39. McCormick J., Mitchell M. Is U.S. aid really linked to human rights in Latin America? // *American Journal of Political Science*. 1988. Vol. 32. No. 1. P. 231–239.
40. McGarry J., O’Leary B. Iraq’s Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription // *Constitutional design for divided societies: Integration or accommodation?* / Ed. by S. Choudhry. Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 342–368.
41. Milliken J., Krause K. State failure, state collapse and state reconstruction: Concepts, lessons and strategies // *Development and Change*. 2002. Vol. 33. No. 5. P. 753–774. DOI: 10.1111/1467-7660.t01-1-00247.
42. Morales W.Q. The war on drugs: The new U.S. national security doctrine? // *Third World Quarterly*. 1989. Vol. 11. No. 3. P. 147–169.

43. Peceny M., Durnan M. The FARC's best friend: U.S. anti-drug policies and the deepening of Colombia's civil war in the 1990s // *Latin American Politics and Society*. 2006. Vol. 48. No. 2. P. 95–116. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2006.tb00348.x.
44. Phelan A. Engaging insurgency: The effect of 2016 peace agreement on FARC's political participation // *Studies in Conflict and Terrorism*. 2018. Vol. 40. No. 2. P. 836–852. DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027.
45. Ramirez M.C. Between the guerrillas and the state: The Cocalero movement, citizenship and identity in the Colombian Amazon. Durham; London: Duke University Press, 2011.
46. Regeneration of war-torn societies / Ed. by M. Pugh. London; New York: Macmillan, 2000.
47. Schwarz R. Post-conflict peace-building: The challenges of security, welfare and representation // *Security Dialogue*. 2005. Vol. 36. No. 4. P. 429–446. DOI: 10.1177/0967010605060447.
48. Stokes D. Better lead than bread? A critical analysis of the US's Plan Colombia // *Civil Wars*. 2001. Vol. 4. No. 2. P. 59–78. DOI: 10.1080/13698240108402469.
49. Westhoff L.B.R. Ronald Reagan's war on drugs: A policy failure but a political success. Unpublished Master Thesis. Leiden: Leiden University, 2013.
50. Wolf S. Post-conflict state building: The debate on institutional choice // *Third World Quarterly*. 2011. Vol. 32. No. 10. P. 1777–1802. DOI: 10.1080/01436597.2011.610574.
51. Zuluaga Nieto J., Stoller R. U.S. Security policies and U.S.-Colombia relations // *Latin American Perspectives*. 2006. Vol. 34. No. 1. P. 112–119.

A.A. Manukhin

**PROMOTING INTERNAL ARMED CONFLICT
RESOLUTION AND PEACEBUILDING:
THE CASE OF THE US-COLOMBIA RELATIONS (PART I)**

*Institute for Latin American Studies,
Russian Academy of Sciences
115035, Moscow, Bolshaya Ordynka str., 21/16
Institute for the U.S. and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences
121069, Moscow, Khlebnyy per., 2/3*

In recent years the issues of peaceful resolution of internal armed conflicts and post-conflict reconstruction have increasingly attracted attention of both the leading states and international organizations and the academic community. Researchers agree that it is the identification and elimination of the underlying causes and triggers of conflict that represent one of the major challenges to the states emerging from the internal armed conflicts. The challenge is all the more complex when the internal conflict is internationalized and involves some external actors. In that regard the case of Colombia is of special interest. The paper covers a relatively long period — from mid-1960s to the end of 2000s — and examines the key

stages and areas of the United States-Colombia cooperation aimed at the cessation of hostilities in the latter. The paper identifies the underlying causes of the armed conflict in Colombia, its key participants and their goals. The author shows that the forms and the scope of the U.S. assistance to the Colombian government were strongly linked to the evolution of both the situation in that country and the strategic priorities of the US foreign policy in general. While initially the US assistance was determined by the desire to counter the growing influence of the leftist parties and movements in the region, the prioritization of the fight against drug trafficking in the national security strategy in the 1980s resulted in the re-orientation of the US regional policies to the war on drugs. The adoption of the Plan Colombia served as a milestone in the development of the bilateral relations. The paper examines in detail the consequences and results of implementation of this plan. The beginning of the 2000s was yet another pivotal point in the development of bilateral interaction aimed at cessation of hostilities, marked by the 9/11 terrorist attacks, the failure of negotiations between the Colombian government and the opposition, and the implementation of a 'democratic security' policy. All this contributed to the convergence of the two governments' views on security issues and conflict resolution. A new *modus vivendi* emerged as bilateral partnership was transforming into strategic alliance. However, the author emphasizes, that implications of these new developments on the peace process were yet to be discovered.

Keywords: internal armed conflict, post-conflict reconstruction, Colombia, the United States, foreign aid, fragile states, drug trafficking, Plan Colombia, democratic security.

About the author: *Alexey A. Manukhin* — PhD (History), Senior Research Fellow, Centre of Political Studies, Institute for Latin American Studies; Senior Research Fellow, Centre for Regional Problems, Institute for the U.S. and Canadian Studies (e-mail: warcraftdouble@yandex.ru).

REFERENCES

1. Abakumova I.V., Ryadinskaya E.N. 2017. Integral'nyi sravnitel'nyi analiz podkhodov k postkonfliktnomu uregulirovaniyu vooruzhennykh konfliktov [Integral comparative analysis of the approaches to post-conflict regulation of armed conflicts]. *Uchenye zapiski. Elektronnyi nauchnyi zhurnal Kurskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 3 (43), pp. 257–264. (In Russ.)
2. Baburkin S.A. 1990. *Armiya i politika v Andskikh stranakh* [Army and politics in the Andean countries]. Yaroslavl'. (In Russ.)
3. Bartenev V.I. 2016. Amerikanskie programmy pomoshchi zarubezhnym stranam v oblasti bezopasnosti: proshloe, nastoyashchee, budushchee (chast' 1) [U.S. security assistance programs: Past, present, future (Part I)]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 4, pp. 204–234 (In Russ.)
4. Bartenev V.I. 2015. Vklyuchenie problem mira, bezopasnosti i kachestva upravleniya v global'nyuyu povestku dnya ustoichivogo razvitiya do 2030 g.: analiz

khoda i soderzhaniya mezhdunarodnykh peregovorov [Inclusion of peace, security, and governance targets in the Global Sustainable Development Agenda to 2030: Decomposing intergovernmental negotiations]. *International Organisations Research Journal*, no. 3 (10), pp. 7–32. DOI: 10.17323/1996-7845-2015-03-07. (In Russ.)

5. Bartenev V.I. 2017. Ot ‘nesostoyavshikhysya gosudarstv’ k ‘neustoichivym sostoyaniyam’: logika ponyatiinoi ekvilibristiki [From ‘failed states’ to ‘states of fragility’: Logic of conceptual acrobatics]. *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 26–41. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.03. (In Russ.)

6. Girin Yu.N. 2013. Violensiya kak tip kul'tury. Kolumbiiskii variant [Violencia en tanto que tipo de cultura. La variante colombiana]. *Latinskaya Amerika*, no. 11, pp. 97–107. (In Russ.)

7. Glazunova E.N. 2018. K voprosu o genezise ponyatiya ‘ustoichivaya bezopasnost’ [On the genesis of the ‘sustainable security’ concept]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no. 2, pp. 3–32. (In Russ.)

8. Grishina N.V. 2004. *Psikhologiya konflikta* [The psychology of conflict]. St. Petersburg, Piter Publ. (In Russ.)

9. Zakhartsova A.S. 2018. Klyuchevye tendentsii razvitiya Kolumbii: otrazhenie vooruzhennogo konflikta [Key tendencies of the Colombian development in the context of the armed conflict]. *Latinskaya Amerika*, no. 9, pp. 44–55. DOI: 10.31857/S0044748X0000585-2. (In Russ.)

10. Ivanovski Z.V. 1997. *Kolumbiya: gosudarstvo i grazhdanskoe obshchestvo* [Colombia: The state and civil society]. Moscow, ILA RAN Publ. (In Russ.)

11. Ivanovski Z.V. 2011a. Kolumbiya: gosudarstvo i vooruzhennaya oppozitsiya [Colombia: The state and the armed opposition]. *Latinoamerikanskii istoricheskii al'manakh*, no. 11, pp. 234–258. (In Russ.)

12. Ivanovski Z.V. 2011b. Kolumbiya: ot demokraticeskoi bezopasnosti k demokraticeskomu protsvetaniyu [Colombia: From democratic security to democratic prosperity]. *Latinskaya Amerika*, no. 5, pp. 18–38. (In Russ.)

13. Nelina O.V. 2008. Terrorizm v Kolumbii: aktery i sponsory [Terrorism in Colombia: Actors and sponsors]. *Latinskaya Amerika*, no. 7, pp. 32–41. (In Russ.)

14. Ivanovski Z.V. (ed.). 2017. *Politicheskie konflikty v Latinskoj Amerike: vyzovy stabilnosti i novye vozmozhnosti* [Political conflicts in Latin America: Challenges to stability and new opportunities]. Moscow, ILA RAN Publ. (In Russ.)

15. Potapov N.A. 2012. ‘Neoparamilitarizm’ v sovremennoi Kolumbii [Neo-paramilitarism in contemporary Colombia]. *Latinskaya Amerika*, no. 12, pp. 20–26. (In Russ.)

16. Pyatakov A.N. 2019. Formy voennogo prisutstviya SShA v Latinskoj Amerike v nachale XXI veka [The forms of U.S. military presence in Latin America at the beginning of the 21st century]. In Glazova A.V., Shishkov A.S. (eds.). *Politika SShA v Latinskoj Amerike: traditsionnye podkhody i novye vyzovy* [U.S. policy in Latin America, traditional approaches and new challenges]. Moscow, RISI Publ., pp. 103–115. (In Russ.)

17. Sereda M.A. 2016. Vliyanie vnutrennikh faktorov na razreshenie vooruzhennogo konflikta v Kolumbii i rezul'tat mirnykh peregovorov 2016 g [The influence of internal factors on the resolution of the Colombian armed conflict in Colombia and the result of the 2016 peace talks]. *Iberoamerikanskii tetradi*, no. 4, pp. 114–124. (In Russ.)

18. Sereda M.A. 2017. Postkonfliktnyi period v Kolumbii [The post-conflict period in Colombia]. *Vestnik Bryanskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 1, pp. 99–104. (In Russ.)

19. Martynov B.F. (ed.). 2004. *Sila prava ili pravo sily? Mezhdunarodnaya bezopasnost' (latinoamerikanskii rakurs)* [The power of law or the right of the strong? International security: The Latin American perspective]. Moscow, ILA RAN Publ. (In Russ.)
20. Martynov B.F. (ed.). 2006. *Transgranichniy terrorizm: ugrozy bezopasnosti i imperativy mezhdunarodnogo sotrudnichestva* [Transnational terrorism: Security threats and the imperatives of international cooperation]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
21. Chumakova M.L. 2002. *Kolumbiiskaya drama: razlom obshchestva, eskalatsiya terrora, poiski mira* [The Colombian drama: Fracture of society, escalation of terror, search for peace]. Moscow, ILA RAN Publ. (In Russ.)
22. Acemoglu D., Robinson J.A., Santos R.J. 2013. The monopoly of violence: Evidence from Colombia. *Journal of the European Economic Association*, vol. 11, suppl. 1, pp. 5–44. DOI: 10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x.
23. Barrón M.L. 2015. Las víctimas del conflicto armado colombiano en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras: apropiación y resignificación de la categoría jurídica. *Perfiles latinoamericanos*, vol. 23, no. 36, pp. 121–145.
24. Bello Montes C. 2008. La Violencia en Colombia: análisis histórico del homicidio en la segunda mitad del siglo XX. *Estudios estadísticos*, vol. 50, no. 1, pp. 73–84.
25. Callaway R., Matthews E. 2008. *Strategic U.S. foreign assistance: The battle between human rights and national security*. Aldershot, Ashgate.
26. Cartier W.J. 1987. Civic movements and politics in Colombia. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 12, no. 24, pp. 103–120.
27. Castrillón Riascos J.A., Guerra Molina R.A. 2017. A deep influence: United States–Colombia bilateral relations and security sector reform (SSR), 1994–2002. *Opera*, no. 20, pp. 35–54.
28. Chambers P.A. 2014. The ambiguity of human rights in Colombia: Reflections on a moral crisis. *Latin American Perspectives*, vol. 40, no. 5, pp. 118–137. DOI: 10.1177/0094582X13492125.
29. Daniels D.C., Hayes B.C., Oudraat Ch.J. 1999. *Coercive inducement and the containment of international crises*. Washington. D.C., U.S. Institute for Peace.
30. Dube O., Naidu S. 2015. Bases, bullets and ballots: The effect of US military aid on political conflict in Colombia. *The Journal of Politics*, vol. 77, no. 1, pp. 249–267. DOI: 10.1086/679021.
31. Duncan G. 2014. Drug trafficking and political power: Oligopolies of coercion in Colombia and Mexico. *Latin American Perspectives*, vol. 41, no. 2, pp. 18–42. DOI: 10.1177/0094582X13509071.
32. Gómez Jiménez A. 2003. Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza en los noventa. *Cuadernos económicos*, vol. 22, no. 38, pp. 199–238.
33. Grajales J. 2017. Privatization and fragmentation of violence in Colombia. *Revue française de science politique*, vol. 67, no. 2, pp. 1–20. DOI: 10.3917/rfsp.672.0329.
34. Gutierrez F., Pinto M., Arenas J.C. et al. 2013. The importance of political coalitions in the successful reduction of violence in Colombian cities. *Urban Studies*, vol. 50, no. 15, pp. 3134–3151. DOI: 10.1177/0042098013487779.
35. Hilton F. 2010. Plan Colombia: A measure of success. *The Brown Journal of World Affairs*, vol. 17, no. 1. pp. 99–115.

36. Kacowicz A.M. 1998. *Zones of peace in the Third World. South America and West Africa in comparative perspective*. New York, New York State University Press.
37. Le Grand C. 2003. The Colombian crisis in historical perspective. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 28, no. 55/56, pp. 165–209.
38. Mateo L.R., Santos A.P. 2014. From the US Department of State, USAID and Washington-based think-tanks: The search for ungoverned spaces in South America. In Prevost G., Vanden H.E., Campos C.O., Areyre L.F. (eds.). *United States national security concerns in Latin America and the Caribbean*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 9–40.
39. McCormick J., Mitchell M. 1988. Is U.S. aid really linked to human rights in Latin America? *American Journal of Political Science*, vol. 32, no. 1, pp. 231–239.
40. McGarry J., O'Leary B. 2008. Iraq's Constitution of 2005: Liberal consociation as political prescription. In Choudhry S. (ed.). *Constitutional design for divided societies: Integration or accommodation?* Oxford, Oxford University Press, pp. 342–368.
41. Milliken J., Krause K. 2002. State failure, state collapse and state reconstruction: Concepts, lessons and strategies. *Development and Change*, vol. 33, no. 5, pp. 753–774. DOI: 10.1111/1467-7660.t01-1-00247.
42. Morales W.Q. 1989. The war on drugs: The new U.S. national security doctrine? *Third World Quarterly*, vol. 11, no. 3, pp. 147–169.
43. Peceny M., Durnan M. 2006. The FARC's best friend: U.S. anti-drug policies and the deepening of Colombia's civil war in the 1990s. *Latin American Politics and Society*, vol. 48, no. 2, pp. 95–116. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2006.tb00348.x.
44. Phelan A. 2018. Engaging insurgency: The effect of 2016 peace agreement on FARC's political participation. *Studies in Conflict and Terrorism*, vol. 42, no. 9, pp. 836–852. DOI: 10.1080/1057610X.2018.1432027.
45. Ramirez M.C. 2011. *Between the guerrillas and the state: The Cocalero movement, citizenship and identity in the Colombian Amazon*. Durham, London, Duke University Press.
46. Pugh M. (ed.). 2000. *Regeneration of war-torn societies*. London, New York, Macmillan.
47. Schwarz R. 2005. Post-conflict peace-building: The challenges of security, welfare and representation. *Security Dialogue*, vol. 36, no. 4, pp. 429–446. DOI: 10.1177/0967010605060447.
48. Stokes D. 2001. Better lead than bread? A critical analysis of the US's Plan Colombia. *Civil Wars*, vol. 4, no. 2, pp. 59–78. DOI: 10.1080/13698240108402469.
49. Westhoff L.B.R. 2013. *Ronald Reagan's war on drugs: A policy failure but a political success*. Unpublished Master Thesis. Leiden, Leiden University.
50. Wolf S. 2011. Post-conflict state building: The debate on institutional choice. *Third World Quarterly*, vol. 32, no. 10, pp. 1777–1802. DOI: 10.1080/01436597.2011.610574.
51. Zuluaga Nieto J., Stoller R. 2006. U.S. Security policies and U.S.-Colombia relations. *Latin American Perspectives*, vol. 34, no. 1, pp. 112–119.

Е.И. Вулах*

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ДИАЛОГ: БАХРЕЙНСКИЙ ОПЫТ

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт востоковедения Российской академии наук»
107031, Москва, ул. Рождественка, 12*

Организация всеобъемлющих межпартийных переговоров в национальном масштабе как особое средство для прекращения внутреннего конфликта, преодоления его последствий и создания условий для мирного развития общества не является сама по себе новым феноменом. В то же время в последние годы этот формат, обобщенно обозначаемый термином «национальный диалог», получил новый импульс к развитию, в частности, в странах Азии и Африки, затронутых «Арабским пробуждением». При этом само определение национального диалога остается крайне размытым, среди теоретиков и практиков по-прежнему отсутствует четкое понимание его целей, механизмов и форм реализации. Для того чтобы приблизиться к пониманию сущности рассматриваемого феномена, в данной статье предпринимается попытка обобщить наиболее распространенные его определения и рассмотреть их на примере конкретного странового кейса. В качестве такого кейса в данной статье выступает национальный диалог, организованный властями Бахрейна в условиях «Арабского пробуждения». Автор приходит к выводу, что в самом общем виде под национальным диалогом следует понимать попытку объединить усилия всех конфликтующих сторон и субъектов политического процесса (как государственных, так и негосударственных) для содействия национальному консенсусу по ключевым вопросам урегулирования. Главной задачей и одновременно ключевой проблемой организации национального диалога в этой связи становится обеспечение максимальной инклюзивности. Решение этой задачи оказывается сопряжено с целым рядом как методологических, так и чисто практических вопросов: интересы каких именно политических сил (групп) необходимо учитывать, кто должен разрабатывать критерии и методы отбора непосредственных участников, как оценить их реальную репрезентативность и легитимность и т.д. Именно с этой точки зрения в статье рассматривается опыт Бахрейна в организации и проведении национального диалога. Подробно описаны подготовка, состав участников и ход переговоров. Автор заключает, что хотя традиционно опыт организации

* Вулах Елизавета Игоревна — лаборант-исследователь, аспирант Института востоковедения РАН (e-mail: liza.vulakh5@gmail.com).

национального диалога в Бахрейне характеризуется экспертами в лучшем случае как неудачный, более детальное его рассмотрение позволяет взглянуть на некоторые его аспекты по-новому. Тот факт, что его успех был весьма скромным, обусловлен как субъективными факторами (позиций правящих элит и противостоявших им политических сил), так и объективными (сохранившимся высоким уровнем конфликтности и поляризации общества). Тем не менее опыт проведения такого диалога все же позволил снизить политическую напряженность в стране и, возможно, будет использован впоследствии.

Ключевые слова: национальный диалог, инклюзивность, участие, постконфликтное урегулирование, Бахрейн, демократизация, «Арабское пробуждение».

События 2011 г. на Ближнем Востоке, обычно обозначаемые в отечественной и зарубежной литературе как «арабская весна», или «Арабское пробуждение», придали мощный импульс трансформации политических режимов практически во всех странах региона¹ [подробнее см.: Долгов, 2017; Кузнецов, Звягельская, 2015; Наумкин и др., 2016а, 2016b]. При этом на характер и результаты этих трансформационных процессов наложили отпечаток неизменно высокий уровень политического насилия и социальной протестности в 2010-е годы и сохраняющаяся уязвимость (fragility) политических систем [Бартенев, 2017], которые значительно усложнили саму структуру конфликтов на Ближнем Востоке [Звягельская, 2017]. Эти обстоятельства, дополняемые очевидными негативными последствиями иностранных вмешательств и провалом попыток разрешения конфликтов извне, заставили арабские элиты искать новые форматы урегулирования внутривнутриполитической ситуации. Одним из них стал формат национального диалога (НД). В последние годы он получил распространение во множестве ближневосточных государств, попытки его проведения с той или иной степенью эффективности предпринимались в Тунисе, Йемене, Судане, Ливии, Сирии и, конечно же, в Бахрейне, где он, хотя и не увенчался успехом, был по-своему пионерским для региона.

В рамках настоящей статьи, начав с анализа методологических подходов к организации НД, мы рассмотрим бахрейнский опыт

¹ См. об этом подробнее: Кузнецов В.А. Арабский мир между насилием и соглашением // РСМД. 12.01.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/arabskiy-mir-mezhdu-nasilie-i-soglasiem/> (дата обращения: 16.07.2019).

использования этого механизма и попытаемся выявить основные проблемные узлы его применения. Как представляется, это может помочь уточнить некоторые методологические подходы к исследованию феномена НД в целом.

В академической литературе этой проблематике уделяется мало внимания. В русскоязычной историографии комплексных работ, посвященных НД, до сих пор издано не было, в западной же исследователи делают акцент на прикладных аспектах применения данного механизма либо анализе конкретного эмпирического опыта. Так, на вопросах практической реализации НД специализируются такие аналитические центры, как германский Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management, швейцарский Center for Humanitarian Dialogue, английский International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, швейцарский SwissPeace и некоторые другие. Что касается обобщения конкретного эмпирического опыта, то надо упомянуть работы Ф. Эбусси Булага, посвященные Конго и Бенину [Eboussi Boulaga, 2009], К. Шмитца [Schmitz, 2014], изучившего йеменский кейс, доклады аналитиков International Crisis Group по Судану [Ben Salem, 2016]², наконец, целый ряд публикаций по Тунису³.

Непосредственно опыту Бахрейна посвящено не так много работ. Среди них стоит отметить публикации Э. Факро [Fakhro, 2013], Дж. Мориц [Moritz, 2015], Дж. Киннинмонт и О. Сирри [Kinninmont, Sirri, 2014].

Изучение бахрейнского НД дополнительно осложняется современным состоянием источниковой базы. Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management и другие аналитические центры, освещающие опыт этой страны, в своих более ранних докладах (2015–2017) оперировали данными статистики,

²Sudan: The prospects for 'national dialogue' // International Crisis Group. 2015. Available at: <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/sudan/sudan-prospects-national-dialogue> (accessed: 16.07.2019).

³Haugbølle R., Ghali A., Yousfi H. et al. Tunisia's 2013 national dialogue: Political crisis management // Berghof Foundation. 2017. Available at: https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/NationalDialogue/NDH_Tunisia.pdf (accessed: 16.07.2019); Brumberg D. Could Tunisia's national dialogue model ever be replicated? // The Washington Post. 12.10.2015. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/10/12/could-tunisias-national-dialogue-model-ever-be-replicated/> (accessed: 16.07.2019); Marks M. What did Tunisia's Nobel laureates actually achieve? // The Washington Post. 27.10.2015. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/10/27/what-did-tunisias-nobel-laureates-actually-achieve/> (accessed: 16.07.2019).

представленными на официальном сайте Национального диалога в Бахрейне. Однако, к сожалению, на сегодняшний момент этот официальный источник информации закрыт.

В связи со столь специфической историографической ситуацией, очевидным дефицитом исследований как по механизмам НД в целом, так и по собственно бахрейнскому опыту их применения целесообразно, на наш взгляд, начать с рассмотрения общих подходов к этому феномену, затем проанализировать существующие методологические наработки по организации и проведению НД и, наконец, оценить, насколько они применимы к бахрейнскому материалу.

Национальный диалог: не просто слова?

Национальный диалог не был изобретен на Ближнем Востоке. Еще до появления этого понятия схожие с ним механизмы, по-разному называвшиеся, применялись в совершенно разных странах и ситуациях на протяжении нескольких последних столетий, прежде всего в ситуациях политических транзитов.

Рассуждая об исторических корнях этого явления и ссылаясь на работы Х. Арендт [Arendt, 1990], эксперты женевского центра Inclusive Peace & Transition Initiative Т. Паффенгольц, А. Захариссен и С. Хелфер упоминают разработку Конституции США 1787 г., в которой принимали участие представители всех штатов, имевшие совершенно разные позиции в отношении стратегии национального развития [Paffenholz et al., 2017: 15]. Признавая остроумность подобных исторических реминисценций, стоит все же признать, что при таком подходе с не меньшим успехом корни НД можно найти в Земских соборах Русского царства, племенных советах трайбилистских обществ и вообще едва ли не повсюду.

Исследователи М. Лунд и С. Сантисо приводят в пример период деколонизации, когда в молодых независимых государствах Азии и Африки проводились всеобъемлющие межпартийные переговоры в национальном масштабе, ставившее задачей определение параметров новых политических систем [Lund, Santiso, 1998: 262]. В то время создание представительных учредительных ассамблей, которые объединяли экспертов, политиков и ключевые группы зарождавшегося гражданского общества (при всей условности применения этого термина к рассматриваемой ситуации), для обсуждения и разработки планов политического будущего на консенсусной основе было явлением довольно широко распространенным (в Шри-Ланке в 1972 г., в Папуа — Новой

Гвинею в 1975 г., в Пакистане в 1947–1954 гг. [Lund, Santiso, 1998: 262]). Интересным примером подобного опыта было принятие Конституции Индии (1949) в результате трехлетнего обсуждения и дебатов в Учредительном собрании.

Уже в начале 1990-х годов в процессе формальной демократизации ряда африканских государств в них прошла целая волна национальных конференций, на которых определялись основные параметры новых политических систем [Santiso, 1998]. И хотя последующие события породили немалый скепсис относительно перспектив африканских демократий, сами всеобъемлющие политические переговоры в Бенине, Того, Конго, Нигере, Мали, Заире и других странах позволили в какой-то момент решить целый ряд острых проблем и потому не могут быть признаны однозначно провальными [Robinson, 1994].

В те же годы подобные инструменты применялись и в некоторых странах Латинской Америки, в частности в Боливии и Колумбии; а десятилетием позже — в Афганистане, где в 2003 г. на основе Боннского соглашения была проведена Чрезвычайная и конституционная Лойя-джирга [Pruitt, Thomas, 2007].

Наконец, в 2010-е годы практика организации инклюзивных переговоров, уже получивших название НД, стала распространяться и на Ближнем Востоке.

Пионером здесь стал Бахрейн, где этот процесс был инициирован властью для смягчения напряженности в ходе «Арабского пробуждения». Через два года, в марте 2013 г., Конференция национального диалога стартовала в Йемене в рамках реализации инициативы Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) [Gaston, 2014]. Она должна была запустить двухлетний переходный процесс для прекращения конфликта в стране, однако, инициированная внешними силами, потерпела неудачу. Осенью того же года НД в Тунисе вывел этот формат на передний план регионального развития⁴. Позже были предприняты попытки организовать подобные процессы в Сирии и Ливии.

Так, в январе 2018 г. в Сочи при поддержке Москвы, Анкары и Тегерана был проведен Конгресс сирийского народа⁵. В нем

⁴ Boost for Arab Spring: Tunisian National Dialogue Quartet wins Nobel Peace Prize // CNN. 09.10.2015. Available at: <https://edition.cnn.com/2015/10/09/world/nobel-peace-prize/index.html> (accessed: 16.07.2019).

⁵ Kuznetsov V. Can Geneva build on Syrian peace talks in Sochi? // Al-Monitor. 09.02.2018. Available at: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/02/syria-settlement-process-next-sochi-russia.html> (accessed: 16.07.2019).

приняли участие более тысячи представителей гражданского общества Сирии, которые сумели в результате сложных переговоров выработать предложения по политическому урегулированию и созданию Конституционного комитета в рамках Женевского мирного процесса.

В случае с Ливией [van Lier, 2017] еще с 2013 г. предпринималось несколько попыток запустить НД (традиционно в литературе этот опыт называют Национальной конференцией). На различных этапах этого процесса его сторонниками выступали как сами участники конфликта, так и Миссия ООН по поддержке Ливии. В конечном счете необходимость проведения Национальной конференции сначала в 2018 г., а затем в 2019 г. была обозначена в «Плане действий по Ливии», разработанном спецпосланником Генерального секретаря ООН Гасаном Саламе⁶. Подготовка конференции была отдана на аутсорсинг⁷ базирующейся в Швейцарии международной организации «Центр гуманитарного диалога», имевшей опыт в такого рода работе. Руководитель ее программы по Ближнему Востоку и Северной Африке Ромен Гранжан отмечал, что планировавшаяся конференция должна была представлять собой не единичное событие, проведение которого намечалось на середину апреля 2019 г., а продолжение консультаций на разных уровнях, начавшихся полугодом ранее. Участие в них могли принимать жители всей страны даже через социальные сети⁸.

Обострение военно-политической ситуации в Ливии весной 2019 г., тем не менее, прервало этот процесс.

Таким образом, можно видеть, что форматы и механизмы, постепенно распространившиеся по всему миру, которые часто обобщенно обозначают термином «национальный диалог», могут иметь совершенно разные очертания в разных странах и ситуациях. Такой диалог может инициироваться властью, оппозицией, международным сообществом или внешними игроками. Он может реализовываться как единичное событие или пролонгированный процесс. Участие в нем могут принимать и несколько сотен человек, и несколько тысяч. Они могут представлять и политические партии, и традиционные социальные группы, и гражданское общество. Единственное, что объединяет

⁶ Ливийцев втягивают в национальный диалог // Коммерсантъ. 05.04.2018. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/3593640> (дата обращения: 16.07.2019).

⁷ Из интервью автора с Роменом Гранжаном в июне 2019 г.

⁸ Там же.

все рассматриваемые случаи, — это стремление решить внутри-политический конфликт (явный или скрытый) посредством всеобъемлющих переговоров, направленных на выработку общего представления о стратегии национального развития.

Тем не менее отмеченное разнообразие форм, отсутствие четких критериев и параметров заставляет задаться методологическим вопросом: является ли НД специфическим механизмом урегулирования конфликта, основывающимся на некоей особой методологии, или же просто словосочетанием, произвольно применяемым к самым разным ситуациям?

Несуществующая методология

Многочисленные авторы, пытаясь определить суть феномена НД, обращают внимание на самые разные его черты. Одни из них делают акцент на функциях НД, другие — на его механизмах, третьи — на параметрах проведения и т.д.

Эксперты Организации американских государств, например, определяют НД просто как процесс, используемый «для решения социально-политических и экономических вопросов, которые не могут быть адекватно и эффективно урегулированы правительственными учреждениями самостоятельно» [Pruitt, Thomas, 2007: 19].

Представители Berghof Foundation понимают НД как «национальные политические процессы, направленные на достижение консенсуса между широким кругом заинтересованных сторон в период глубокого национального политического кризиса, в послевоенных ситуациях или в ходе далеко идущих политических преобразований» [Planta et al., 2015: 5].

Уже упоминавшиеся ранее исследователи Т. Пафенхольц, А. Захариассен и С. Хелфер рассматривают НД как «инклюзивные, многопартийные переговоры, проводимые для управления политическими переходами в периоды кризиса и нестабильности государств. Помимо основных конфликтующих сторон предполагается участие широких слоев общества, включая политические партии, гражданское общество, женщин, молодежь, представителей деловых кругов, а также религиозных и традиционных акторов» [Paffenholz et al., 2017: 9].

Они же выделяют некоторые общие параметры этого формата. С их точки зрения, НД:

- обеспечивает инклюзивность и широкое представительство в рамках переговоров;

- имеет четкую структуру, а также определенные правила и процедуры проведения диалога и принятия решений;
- может длиться от нескольких дней до несколько лет;
- принимает форму консультаций, комиссий для решения проблем высшего уровня, семинаров и/или референдумов;
- способствует формированию чувства сопричастности к процессу принятия решений, обеспечивая представительство широкой палитры общественных масс [Paffenholz et al., 2017: 8].

Таким образом, суммируя перечисленные определения, можно сказать, что НД — это попытка объединить усилия всех конфликтующих сторон и субъектов политического процесса (как государственных, так и негосударственных) для содействия национальному консенсусу по ключевым вопросам урегулирования.

В идеале НД должен быть платформой для укрепления доверия, обучения, дискуссий и принятия решений — площадкой для обновления «общественного договора».

В целом можно выделить три ключевых методологических вопроса относительно организации НД:

1) **размер и состав**: насколько инклюзивен должен быть НД, как следует отбирать представителей?

2) **полномочия и мандат НД**: каково отношение его участников к существующему государству и таким правительственным институтам, как парламент и правительство, каковы полномочия НД по принятию решений?

3) **независимость НД**: должны ли принятые в его рамках решения быть ратифицированы существующей властью или они являются автономными и окончательными?

Определяющий нарратив НД — его инклюзивность [Planta et al., 2015], однако именно с ней связаны наиболее сложные проблемы.

В. Дудоэт и С. Лундстром из Berghof Foundation оценивают инклюзивность с точки зрения «степени доступа к различным площадкам политического урегулирования всех слоев общества, а не только самых могущественных <...> элит», причем речь идет о доступе как к «участию (прямо или косвенно) в принятии решений, так и к процессу их реализации» [Dudouet, Lundström, 2016: 8].

Если рассматривать с этих позиций трансформационные процессы на Ближнем Востоке после событий «Арабского пробуждения», то можно заключить, что вопросы расширения

политического участия, модернизации политических систем, проведения выборов на более конкурентной, нежели ранее, основе действительно заняли там центральное место. При этом стратегии ответов на сопряженные с этими тенденциями вызовы были иногда противоположными: от широкой демократизации, как в Тунисе, до ужесточения политического режима и криминализации наиболее активных сегментов оппозиции, как в Египте.

Пример Туниса особенно показателен. Как отмечает отечественный эксперт В.А. Кузнецов, в рамках НД, положившего конец противостоянию власти и оппозиции в этой стране, активизация гражданского общества привела «к развитию принципа согласия или компромисса (*таваффук*), который предполагает принятие политических решений не по итогам победы одной из сторон противостояния, а в процессе поиска договоренностей между ними»⁹.

В то же время подобные диалоговые форматы консенсусного типа сталкиваются с серьезной проблемой: как на практике организовать интеграцию в переговорный процесс всех многочисленных социальных и политических групп, которые хотя и не просто участвовать в обсуждениях, но и влиять на принятие решений.

В результате задача обеспечения максимальной инклюзивности порождает целый ряд дополнительных как методологических, так и совершенно прикладных вопросов.

1. Интересы каких именно политических сил (групп) необходимо учитывать в конкретной ситуации? Если рассматривать политические режимы сквозь призму теории социальных порядков Дугласа Норта [Норт и др., 2011], то порядки ограниченного доступа, или «естественные государства», коими являются все страны Ближнего Востока, выстраиваются таким образом, что элитные группы, обеспечивая и гарантируя друг другу доступ к получению ренты и возможность ее распределения, ограничивают доступ к ней для остальных групп населения. Личные отношения при этом составляют основу выстраивания социальных связей — через них формируются господствующие коалиции, состоящие из элитных групп, договоренности между которыми

⁹ Кузнецов В.А. Арабский мир между насилием и согласием // РСМД. 12.01.2018. Доступ: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/arabskiy-mir-mezhdu-nasiliiem-i-soglasiem/> (дата обращения: 16.07.2019).

обеспечивают стабильность системы и позволяют избегать насилия [Кузнецов, 2018: 10]. Но когда эти силы плохо консолидированы, происходит раскол: появляются альтернативные лидеры второго и третьего порядка, которые до этого были исключены из процесса и теперь хотят влиять на принятие решений.

2. На этом основании возникает вопрос статусности участников НД, их способности реально организовывать политический процесс, от ответа на который зависит и степень реальной инклюзивности переговоров. НД может включать как 300 человек (в случае Бахрейна), так и 1000 (в Афганистане) и все же оставаться нерепрезентативным. Иными словами, необходимо учитывать не только количество участников, но и их «качество».

3. В этой связи неизбежно возникает проблема разработки критериев (кем они должны разрабатываться?) и методов отбора непосредственных участников НД. Как отмечает К. Пападжианни, тот факт, что группы, ответственные за подготовку НД, назначаются либо временным, либо действующим правительством, которому зачастую не хватает легитимности, процесс отбора участников чреват разногласиями [Papagianni, 2014].

Разработка метода отбора акторов для участия в процессах НД является сложной задачей: политические связи изменчивы, членство в гражданских и политических организациях трудно проверить. В отсутствие прямых выборов, на которых каждый взрослый гражданин имеет право голосовать, создание представительного, справедливого, законного и эффективного процесса отбора представляется весьма сложным.

Кроме того, неизбежно возникают вопросы об авторитете и легитимности тех, кто развивает методику отбора участников. В конечном счете состав НД становится результатом длительных и детальных переговоров между ключевыми политическими силами.

Метод отбора участников диалога обычно требует проведения нескольких этапов. Зачастую это очень непрозрачный и спорный процесс. На практике существовало четыре сценария его осуществления.

Во-первых, были попытки реализовать НД при помощи ООН или других международных организаций. Так, йеменский сценарий был разработан силами ССАГПЗ, а ливийский — ООН. Однако оба они не были успешными, в том числе из-за навязывания третьей стороной своего мнения.

Во-вторых, альтернативой этому сценарию является организация НД непосредственно силами национальных правительств. Подобный подход продиктован стремлением сократить возможности для внешнего вмешательства, которое зачастую оборачивается неконтролируемым ухудшением ситуации в охваченной конфликтом стране [Наумкин, 2015: 72]. Однако в таких случаях НД терпит неудачу из-за его «захвата» со стороны власти.

В-третьих, постконфликтное урегулирование может носить исключительно элитарный характер. Именно этот формат свойствен странам Ближнего Востока, однако, как отмечают отечественные исследователи, в последние годы «заметным трендом в развитии ближневосточной государственности стала растущая значимость демократических процедур» [Звягельская и др., 2018: 7].

Наконец, в-четвертых, отдельного упоминания заслуживает беспрецедентный в своем роде опыт Сирии, для которой НД был успешно проведен на сторонней, не национальной площадке — Сочи — при посредничестве России. Но вопрос, получит ли этот процесс развитие в рамках национального государства, остается открытым.

Описанные трудности серьезно сказываются на эффективности НД как особого формата постконфликтного урегулирования. Зачастую такой диалог не затрагивает фундаментальных основ существующего режима и носит лишь «косметический характер», а его результаты иногда оказываются и вовсе неосвязаемы.

В других случаях НД может и достичь всех своих формальных целей, но, по сути, потерпеть неудачу, поскольку в него не были включены основные политические силы страны. К сожалению, существует длинный список НД, которые не имели никакого долгосрочного воздействия: Ирак, Афганистан, Египет, Того, Йемен, Бахрейн, Свазиленд, Судан — и это лишь некоторые из них.

С полной уверенностью можно отметить, что, пожалуй, наиболее выдающаяся характеристика НД — это их ошеломляющая сложность. Однако сам факт появления и распространения этого формата на Ближнем Востоке говорит о наличии у истеблишмента стран региона понимания необходимости преобразований.

Далее будет рассмотрен опыт Королевства Бахрейн в организации и проведении НД. Для этого мы проанализируем его ключевые характеристики: размер и состав, полномочия и мандат участников, независимость в принятии решений.

Бахрейнский кейс

Политическая обстановка в Бахрейне была накалена еще до развернувшихся в Тунисе и Египте событий, потрясших арабский мир. Конечно, во многом волнения в королевстве были инспирированы событиями на площади Тахрир в Каире. Кафе в Манаме были завешаны вдохновляющими фотографиями восстаний, бросивших вызов многолетнему правлению авторитарных лидеров.

Изначально демонстрации в Бахрейне не были массовыми и в основном проводились в шиитских деревнях за пределами Манамы [Мелкумян, 2012: 242]. Протесты, начавшиеся 14 февраля 2011 г., носили ограниченный характер, а демонстранты не требовали свержения правительства.

О подготовленности этих выступлений говорит дата их начала — 14 февраля, «День гнева»¹⁰. Эта дата была выбрана неслучайно: она имеет большое символическое значение для становления современной бахрейнской государственности: в 2001 г. в этот день состоялся референдум за Хартию национального действия¹¹, а спустя год Бахрейн стал королевством.

Как и планировалось, 14 февраля 2011 г. на протяжении всего дня проходили массовые выступления, в них участвовали более 6 тыс. человек [Fattahi, 2012: 2]. Основной точкой демонстраций стала Жемчужная площадь в центре Манамы, однако обстановка оставалась относительно спокойной.

Инициатором протестов была анонимная группа в «Facebook», названная «Революция 14 февраля в Бахрейне» («February 14th Revolution in Bahrain»)¹². Ее участники выступали за демократизацию государственной системы, переход к конституционной монархии, обеспечение более широкого политического участия и подотчетности власти. Для достижения поставленных целей предлагалось принять ряд политических мер [Fattahi, 2012: 2], в частности распустить Национальное собрание, отменить действующую Конституцию, сформировать Учредительное собрание для разработки проекта нового основного закона. Он

¹⁰ Оппозиция Бахрейна планирует провести «День гнева» // Вести.Ru. 25.03.2011. Доступ: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=439295> (дата обращения: 19.02.2019).

¹¹ Хартия Национального действия была подготовлена в 2001 г. по инициативе короля Бахрейна. Этот документ предусматривал переход к конституционной монархии и создание избираемого законодательного органа.

¹² 14th February 2011 Revolution Day in Bahrain // Facebook. Available at: <https://www.facebook.com/Rage.Day.14Feb/> (accessed: 18.02.2019).

в свою очередь должен был включать следующие положения: законодательная власть полностью передается парламенту, все члены которого должны избираться; исполнительную власть осуществляет выборный премьер-министр; Бахрейн объявляется конституционной монархией во главе с семьей Аль Халифа, однако членам королевской семьи запрещено монополизировать руководящие должности во всех трех ветвях власти¹³.

Во властных структурах не было единства в отношении способов стабилизации ситуации. Наследник престола шейх Салман бен Хамад Аль Халифа был сторонником переговоров с оппозицией. Его поддерживал министр иностранных дел Халед бен Ахмед бен Мухаммед Аль Халифа. Премьер-министр страны Халифа бен Салман Аль Халифа выступал за принятие репрессивных мер. Его сторонниками были главнокомандующий силами обороны Бахрейна Халифа бен Ахмед Аль Халифа и его брат, министр Королевского суда Халед бен Ахмед Аль Халифа [Moritz, 2015: 9].

В итоге после разгона силами безопасности протестов оппозиционных групп, в том числе движения «Молодежь 14 февраля», призывавшего бахрейнцев выйти на улицы и потребовать проведения более эффективных политических и экономических реформ, в королевстве был начат национальный диалог.

В отличие от Туниса, где он был организован силами гражданского общества, или Йемена, где основными инициаторами процесса стали внешние силы, в Бахрейне организатором НД выступила именно власть. Основное внимание при этом уделялось не столько фундаментальным изменениям в общественно-политической системе, сколько устранению внутренних разногласий. Официальный лозунг НД гласил: «Наш Бахрейн. Наше единство».

Еще до начала переговорного процесса его организаторы разработали ряд базовых принципов будущего диалога. К их числу относились транспарентность, приверженность достижению общей позиции и готовность извлекать уроки из прошлого опыта. В процедуре НД были прописаны правила обсуждения, включавшие уважение точки зрения другого, четкое и сжатое выражение своего мнения, рассмотрение конкретных вопросов,

¹³ Bassiouni M.Ch. Report of the Bahrain Independent Commission of Inquiry // Bahrain Independent Commission of Inquiry. 2011. Available at: <http://www.bici.org.bh/BICReportEN.pdf> (accessed: 18.02.2019).

а также недопущение предубеждений в отношении другого и содействие достижению консенсуса [Blunck et al., 2017]. Предполагалось, что решения будут приниматься на консенсусной основе.

Для преодоления разногласий и недопущения срыва переговоров, если не удастся достичь полного единения позиций, были предусмотрены различные формулы согласования и утверждения принятых решений:

1) «полная совместимость»: все участники поддержали или хотя бы приняли предложение;

2) «большинство, за некоторым исключением»: стороны, не поддерживающие решение, не блокируют его, а направляют письменное заявление о своем несогласии в Комитет;

3) сценарий «сохраняющиеся различия», который включал несколько вариантов:

- Комитет пытается найти решение, удовлетворяющее всех участников;

- несогласные стороны вырабатывают собственные позиции по вопросу;

- Комитет будет вырабатывать консенсусное решение [Blunck et al., 2017: 206].

Эти правила оказались малоэффективными и были реализованы лишь частично. События на улицах страны развивались быстрее, чем за столом переговоров. Отношение общества к НД также было неоднозначным. В своем интервью «Аль-Джазире» Набиль Раджаб, правозащитник и руководитель бахрейнского Центра по правам человека, сказал: «Я не думаю, что король сам способен на формирование независимого и транспарентного комитета, [будучи тем самым] человеком, который провозгласил чрезвычайное положение и ответствен за большинство преступлений против человечества, совершенных в нашей стране»¹⁴.

Параллельно правительство выступило с призывом провести конференцию по НД с 1 по 28 июля 2011 г. Модератором стал спикер парламента Халифа бен Ахмед Аль-Дахрани.

В конференции приняли участие представители различных социальных слоев бахрейнского общества, всего 300 делегатов¹⁵.

¹⁴ Bahrain king orders 'fact-finding' committee // Al Jazeera. 29.06.2011. Available at: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/06/2011629152020114612.html> (accessed: 14.03.2019).

¹⁵ More than 300 organisations have registered at Bahrain's historic national dialogue // Bahrain News Agency. 03.07.2011. Available at: <http://bna.bh/portal/en/news/463412> (accessed: 14.03.2019).

В их число вошли 70 «общественных деятелей», все 40 членов Совета Шуры¹⁶ страны, представители 5 газет, 8 профсоюзов и 31 профессиональной гильдии. В диалоге участвовали также члены 19 политических обществ. Оппозиционным группам было предоставлено в общей сложности 35 из более чем 300 мест. Это спровоцировало критику НД оппозицией, посчитавшей такой уровень представительства недостаточным. В частности, как заявляла «Аль-Вифак», главная шиитская оппозиционная организация, выделенные ей 5 мест не отражают того факта, что она занимала 40% выборной палаты парламента.

Были созданы 4 рабочие группы: по политическим, экономическим, социальным вопросам, а также по проблемам женщин и семей¹⁷. Каждая включала до 50 человек. Обязательно должны были присутствовать три члена Совета Шуры и один представитель правительства. Участники могли сами себе выбрать рабочую группу.

В рамках рабочих групп обсуждались проекты и подготавливались рекомендации для рассмотрения на сессиях Генерального комитета¹⁸.

Однако при организации диалога власти сделали ставку на сторонников правительства¹⁹ и лиц, не имевших реального политического веса.

О неэффективности предстоявшего диалога говорил и состав участников. Представители оппозиции изначально были настроены на «монолог» проправительственных сил. Через 15 дней переговоров «Аль-Вифак» отказалась²⁰ участвовать в НД, назвав его неэффективным²¹. О возможности выхода из него пред-

¹⁶ Консультативный совет (Маджлис аль-Шура) — верхняя палата Национального собрания Бахрейна, главного законодательного органа страны.

¹⁷ Bahrain national dialogue proposals, executive summary. 28.07.2011 // The University of Edinburgh. Available at: <https://www.peaceagreements.org/view/1415/Bahrain%20National%20Dialogue%20Proposals,%20Executive%20Summary> (accessed: 12.07.2019).

¹⁸ Blunck M., Vimalarajah L., Wils O. et al. National dialogue handbook. A guide for practitioners. Berlin: Berghof Foundation, 2017. P. 206.

¹⁹ Bahrain's main opposition party withdraws from 'national dialogue' // CNN. 18.07.2011. Available at: <http://edition.cnn.com/2011/WORLD/meast/07/18/bahrain.unrest/index.html> (accessed: 12.07.2019).

²⁰ Ibidem.

²¹ Bahrain opposition struggles with next steps // Al Jazeera. 27.11.2011. Available at: <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/11/20111127111738195733.html> (accessed: 15.04.2019).

ставители организации заявили заранее. Али Салман, лидер оппозиционного движения, выступил с речью, в которой первоочередным условием участия в переговорах назвал выполнение основных требований оппозиции, прежде всего освобождение всех заключенных²².

Все реформы до НД сводились к следующему:

- обеспечение безопасности в стране путем подавления «чрезмерной силы» демонстрантов, выступавших с призывами к реальным реформам;
- проведение политики, направленной на удовлетворение интересов лишь одной части общества (что только усугубляло его поляризацию и фрагментацию на религиозной почве)²³;
- подкрепление своих политических позиций путем натурализации иностранцев²⁴;
- сглаживание «углов» посредством «косметического» совершенствования режима и отказ от реализации каких-либо существенных реформ.

В рамках НД были выработаны рекомендации правительству, которые были реализованы в принятых им поправках к Конституции. Речь шла о реформе политической системы, мерах по борьбе с коррупцией, сбалансированной политике приватизации и повышении экономической конкурентоспособности, укреплении гражданских организаций, улучшении социальных услуг и дальнейшей ратификации норм и конвенций в области прав человека.

Согласно новому тексту Конституции нижняя палата парламента могла принять решение о невозможности продолжать сотрудничество с премьер-министром. После этого она передает этот вопрос на рассмотрение королю, за которым сохраняется

²² Bahrain national dialogue begins // Al Jazeera. 02.07.2011. Available at: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/07/20117214754858684.html> (accessed: 15.04.2019).

²³ Bahrain's rocky road to reform: Popular protest in North Africa and the Middle East // International Crisis Group. 2011. P. 4. Available at: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/bahrain/popular-protest-north-africa-and-middle-east-viii-bahrain-s-rocky-road-reform> (accessed: 15.04.2019).

²⁴ Ibid. Оппозиция обвиняла власть в том, что бахрейнское гражданство стало политическим инструментом, используемым для того, чтобы увеличить число лояльно настроенных по отношению к правящим властям граждан. Гражданство королевства стало предоставляться суннитам из других стран, а также политически благонадежным иностранцам, которые поступали на службу в вооруженные силы или спецслужбы Бахрейна.

право принятия окончательного решения. Он может отправить главу правительства в отставку или же сохранить его на этом посту. В целом процедура отставки премьер-министра по решению парламента была значительно облегчена²⁵.

В предложенных поправках говорилось, что декрет короля о роспуске парламента должен содержать изложение причин, по которым он был распущен. Кроме того, должно быть заслушано мнение председателя Консультативного совета, председателя Совета депутатов и председателя Конституционного суда. Парламент не может быть распущен на основании одних и тех же причин дважды. Относительно контрольных функций нижней палаты в предложенных поправках содержалось положение, которое давало ей возможность по требованию пяти депутатов ставить на обсуждение общую политику правительства²⁶.

Рекомендации НД были переданы королю, а им в свою очередь — в соответствующие инстанции для реализации.

В мае 2012 г. они были опубликованы и касались четырех основных сфер: социальной, политической, экономической и прав человека. Некоторые меры должны были осуществляться королевским указом, другие — переданы парламенту и министерствам для дальнейшей разработки и имплементации. Предполагалось, что каждое учреждение будет отчитываться о ходе осуществления реформ.

Парламентская оппозиция отвергла предложенные поправки. Она требовала, чтобы правительство формировалось из числа избранных депутатов, а премьер-министр представлял парламентскую фракцию, получившую большинство мест в парламенте. Если бы эти требования были приняты, то правящая семья лишилась бы своей монополии на власть, так как министерские посты, включая пост премьер-министра, традиционно распределялись исключительно между ее представителями²⁷.

Протестные движения продолжались с разной степенью интенсивности и в последующий период.

²⁵ Король Бахрейна внес поправки к конституции для прекращения протестов // Российская газета. 04.05.2012. Доступ: <http://rg.ru/2012/05/04/bahrein-anons.html> (дата обращения: 16.04.2019).

²⁶ Сапронова М.А. Об изменениях конституции Бахрейна в контексте истории бахрейнского парламентаризма // Институт Ближнего Востока. 12.05.2012. Доступ: <http://www.iimes.ru/rus/stat/2012/12-05-12a.htm> (дата обращения: 18.04.2019).

²⁷ Там же.

После 18 месяцев протестов 10 февраля 2013 г. была предпринята попытка возобновить национальный диалог, но в сентябре того же года наиболее оппозиционно настроенные его участники²⁸ заявили о своем выходе, протестуя против ареста одного из делегатов — Халила ал-Марзука [Moritz, 2015: 5]. Эта инициатива была официально прекращена правительством 8 января 2014 г.

* * *

Национальный диалог стал популярным инструментом для восстановления легитимности власти и сохранения политической стабильности в стране.

Однако, как правило, НД сталкивается с тремя проблемами: ограниченной степенью инклюзивности, неопределенностью его полномочий и мандата, а также трудностями в выстраивании взаимоотношений с существующими властными институтами.

Несмотря на то что традиционно опыт проведения НД в Бахрейне характеризуется экспертами в лучшем случае как неудачный, более детальное его рассмотрение позволяет взглянуть на некоторые его аспекты по-новому.

Во-первых, можно по-разному оценивать степень инклюзивности бахрейнского процесса (учитывая существующую неопределенность терминологии).

С одной стороны, власть королевства действительно пыталась привлечь к диалогу не только основные политические организации и представителей лояльных сил, но и довольно неожиданных для традиционного общества участников — лидеров гражданского общества. В отличие от Туниса, где именно последние инициировали НД, в Бахрейне их участие осталось маргинальным, хотя, возможно, и позволило повысить легитимность процесса в глазах модернизированных слоев населения.

С другой стороны, в НД не были вовлечены напрямую представители традиционных структур бахрейнского общества (племен, кланов) и религиозные лидеры, а через 10 дней после начала диалога от участия в нем отказались и основные оппозиционные силы.

Можно заключить, что, расширяя состав участников переговорного процесса, власти королевства попытались трансфор-

²⁸ Восемь представителей оппозиционных группировок, близких к «Аль-Вифак», восемь участников лоялистских группировок, еще пять представителей Национального собрания.

мировать диалог «власть—оппозиция» в общегражданский, в чем объективно не была заинтересована сама оппозиция, пытавшаяся монополизировать политическую повестку. Подобные действия властей ее размывали.

Во-вторых, к числу недостатков бахрейнского НД действительно можно отнести отсутствие у него четко определенного мандата. Все принимаемые решения основывались на доверии общества к власти. Вместе с тем в условиях сохранявшегося высокого уровня конфликтности и поляризации общества его и не могло быть.

Наконец, в-третьих, пожалуй, основной проблемой НД стало полное отсутствие независимости. Власти королевства изначально контролировали весь переговорный процесс, а после и вовсе были обвинены оппозицией в его захвате.

В итоге дать однозначную оценку эффективности бахрейнского опыта НД достаточно сложно. Как уже было сказано, наблюдателями он рассматривается скорее скептически. Общество по-прежнему глубоко разделено, так и не было намечено путей преодоления относительно высокой степени его поляризации, стратегии поведения традиционных политических элит также не изменились. Но опыт организации такого переговорного формата все же позволил снизить уровень конфликтности и, возможно, будет использован впоследствии.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 26–41. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.03.
2. Долгов Б.В. Феномен «арабской весны» 2011–2016 гг.: причины, развитие, перспективы. Тунис, Египет, Ливия, Сирия, Алжир. М.: ЛЕНАНД, 2017.
3. Звягельская И.Д. Конфликты на Ближнем Востоке: тенденции и игроки // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. 2017. № 3. С. 16–24.
4. Звягельская И.Д., Кузнецов В.А., Наумкин В.В. Россия на Ближнем Востоке: гармония полифонии. Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2018.
5. Кузнецов В.А. Проблема укрепления государственности на Ближнем Востоке в свете теории социальных порядков // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. 2018. № 3. С. 6–23. DOI: 10.7868/S0869190818030019.
6. Кузнецов В.А., Звягельская И.Д. Проблемы государственности на Ближнем Востоке // Свободная мысль. 2015. № 4. С. 18–31.

7. Мелкумян Е.С. Малые государства Персидского залива // Ближний Восток, «Арабское пробуждение» и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов. М.: ИВ РАН, 2012. С. 240–258.
8. Наумкин В.В. Глубоко разделенные общества Ближнего и Среднего Востока: конфликтность, насилие, внешнее вмешательство // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2015. № 1. С. 66–96.
9. Наумкин В.В., Кузнецов В.А., Сухов Н.В., Звягельская И.Д. Ближний Восток в эпоху испытаний: травмы прошлого и вызовы будущего. Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2016.
10. Наумкин В.В., Кузнецов В.А., Сухов Н.В., Звягельская И.Д. Ближний Восток: от конфликтов к стабильности. Международный дискуссионный клуб «Валдай», 2016.
11. Норт Д., Уоллис Дж., Вайнгайт Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
12. Arendt H. On revolution. London: Penguin books, 1990.
13. Ben Salem M. The national dialogue, collusive transactions and government legitimacy in Tunisia // The International Spectator. 2016. Vol. 51. No. 1. P. 99–112. DOI: 10.1080/03932729.2016.1126997.
14. Blunck M., Vimalarajah L., Wils O. et al. National dialogue handbook. A guide for practitioners. Berlin: Berghof Foundation, 2017.
15. Dudouet V., Lundström S. Post-war political settlements from participatory transition processes to inclusive state-building and governance. Berlin: Berghof Foundation, 2016.
16. Eboussi Boulaga F. Les conférences nationales en Afrique noire — Une affaire à suivre. Karthala, 2009. Available at: <http://www.karthala.com/2073-les-conferences-nationales-en-afrique-noire-une-affaire-a-suivre.html> (accessed: 15.04.2019).
17. Fakhro E. Bahrain's national dialogue faces a stalemate. Al Jazeera Center for Studies, 2013. Available at: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/10/2013101091036321935.html> (accessed: 15.04.2019).
18. Fattahi L. Nonviolent action strategy: Lessons from Bahrain's demonstration movement // Al Nakhlah. Medford: Tufts University, 2012.
19. Gaston E. Process lessons learned in Yemen's national dialogue. Washington: USIP, 2014.
20. Kinninmont J., Sirri O. Bahrain: Civil society and political imagination. Chatham House, 2014. Available at: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf> (accessed: 15.04.2019).
21. Lier F.A. van. National dialogue in Libya: The National Dialogue Preparatory Commission. Berlin: Berghof Foundation, 2017.
22. Lund M., Santiso C. National conferences // Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators / Ed. by P. Harris, B. Reilly. Stockholm: International IDEA, 1998. P. 252–262.
23. Moritz J. Prospects for national reconciliation in Bahrain. Is it realistic? The Arab Gulf States Institute in Washington, 2015. Available at: <https://agsi.w>

org/prospects-for-national-reconciliation-in-bahrain-is-it-realistic/ (accessed: 15.04.2019).

24. Paffenholz T., Zachariassen A., Helfer C. What makes or breaks national dialogues? Inclusive Peace & Transition Initiative, 2017. Available at: <https://www.inclusivepeace.org/content/report-what-makes-or-breaks-national-dialogues> (accessed: 15.04.2019).

25. Papagianni K. National dialogue processes in political transition. Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 3. Centre for Humanitarian Dialogue, 2014.

26. Planta K., Prinz V., Vimalarajah L. Inclusivity in national dialogues guaranteeing social integration or preserving old power hierarchies? Berlin: Berghof Foundation, 2015.

27. Pruitt B., Thomas P. Democratic dialogue: A handbook for practitioners. CIDA, IDEA, OAS, UNDP, 2007.

28. Robinson P.T. The national conference phenomenon in Francophone Africa // Comparative Studies in Society and History. 1994. Vol. 36. No. 3. P. 575–610.

29. Santiso C. National conferences in Francophone Africa // Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators / Ed. by P. Harris, B. Reilly. Stockholm: International IDEA, 1998. P. 265–272.

30. Schmitz C. Yemen's national dialogue. Middle East Institute Policy Papers Series, 2014. Available at: <https://www.mei.edu/publications/yemens-national-dialogue> (accessed: 15.04.2019).

E.I. Vulakh

NATIONAL DIALOGUE: BAHRAIN CASE

*Institute of Oriental Studies Russian Academy of Sciences
12 Rozhdestvenka Str, Moscow, 107031*

The all-inclusive interparty negotiations on a national basis aimed at ending an internal conflict, overcoming its consequences and securing conditions for a peaceful development of the society are not by themselves a new phenomenon. At the same time this format, generally referred to as a 'national dialogue', has recently gained a new impetus, particularly in the Asian and African countries, affected by the Arab Awakening. Despite this fact the very definition of a 'national dialogue' remains vague, both scholars and policy practitioners still lack an adequate and precise understanding of its aims, mechanisms and implications. In order to provide a better understanding of the concept of a 'national dialogue', the author summarizes the most widely accepted definitions and considers them by reference to a concrete country case. As such, the author examines the national dialogue initiated by Bahrain's authorities in the face of the Arab Awakening. The author concludes that in its most general sense the national dialogue implies an attempt to unify the efforts of all conflicting parties and actors (both state and non-state) to promote a national consensus on the key issues of

reconciliation. In that context both the key task of and the major challenge to the national dialogue is to ensure maximal inclusiveness. In order to do so a few methodological, as well as purely practical questions need to be addressed: interests of what political forces (groups) must be considered, who is to elaborate the criteria and methods of selecting actual participants of the negotiations, how to assess their real representativeness and legitimacy and so on. It is from this perspective that the paper assesses Bahrain's experience in organizing the national dialogue. The paper describes in detail a preparatory process for negotiations, their key participants, and their progress. The author concludes that though experts traditionally refer to Bahrain's national dialogue as, at best, unsuccessful, its more detailed examination allows to reevaluate some of its aspects. The modest success of negotiations is explained by both subjective (the position of the ruling elites and their political opponents) and objective factors (a highly polarized and conflictual nature of the society). Nevertheless, the dialogue managed to reduce the level of political tension in the country and this experience could prove very useful.

Keyword: National dialogue, inclusivity, post-conflict reconstruction, Bahrain, democratization, the Arab Spring.

About the author: *Elizaveta I. Vulakh* — PhD Candidate, Research Assistant at the Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences (e-mail: liza.vulakh5@gmail.com).

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2017. Ot 'nesostoyavshikhsya gosudarstv' k 'neustoichivym sostoyaniyam': logika ponyatiinoi ekvilibristiki [From 'failed states' to 'states of fragility': Logic of conceptual acrobatics]. *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 26–41. DOI: 10.17976/jpps/2017.02.03. (In Russ.)
2. Dolgov B.V. 2017. *Fenomen 'Arabskoi vesny' 2011–2016 gg.: prichiny, razvitie, perspektivy. Tunis, Egipet, Liviya, Siriya, Alzhir* [The phenomenon of the 'Arab spring' 2011–2016: Causes, development, prospects. Tunisia, Egypt, Libya, Syria, and Algeria]. Moscow, LENAND Publ. (In Russ.)
3. Zvyagel'skaya I.D. 2017. Konflikty na Blizhnem Vostoke: tendentsii i igroki [Conflicts in the Middle East: Trends and actors]. *Vostok (Oriens)*, no. 3, pp. 16–24. (In Russ.)
4. Zvyagel'skaya I.D., Kuznetsov V.A., Naumkin V.V. 2018. *Rossiya na Blizhnem Vostoke: garmoniya polifonii* [Russia in the Middle East: The harmony of polyphony]. Valdai Discussion Club Report. (In Russ.)
5. Kuznetsov V.A. 2018. Problema ukrepleniya gosudarstvennosti na Blizhnem Vostoke v svete teorii sotsial'nykh poryadkov [Strengthening of statehood in the Middle East in the context of the theory of social orders]. *Vostok (Oriens)*, no. 3, pp. 6–2. DOI: 10.7868/S0869190818030019. (In Russ.)
6. Kuznetsov V.A., Zvyagel'skaya I.D. 2015. Problemy gosudarstvennosti na Blizhnem Vostoke [Problems of statehood in the Middle East]. *Svobodnaya mysl'*, no. 4, pp. 18–31. (In Russ.)

7. Melkumyan E.S. 2012. Malye gosudarstva Persidskogo zaliva [Small states of the Gulf]. In Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A. (eds.). *Blizhnii Vostok, 'Arabskoe probuzhdenie' i Rossiya: chto dal'she?* [The Middle East, 'Arab awakening' and Russia: What's next?]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)
8. Naumkin V.V. 2015. Gluboko razdelennye obshchestva Blizhnego i Srednego Vostoka: konfliktnost', nasilie, vneshnee vmeshatel'stvo [Deeply divided societies in the Middle East: Conflict, violence, and foreign intervention]. *Moscow University Bulletin of World Politics*, no 1. pp. 66–96. (In Russ.)
9. Naumkin V.V., Kuznetsov V.A., Sukhov N.V., Zvyagel'skaya I.D. 2016a. *Blizhnii Vostok v epokhu ispytaniy: travmy proshlogo i vyzovy budushchego* [The Middle East in the era of trials: Traumas of the past and challenges of the future]. Valdai Discussion Club Report. (In Russ.)
10. Naumkin V.V., Kuznetsov V.A., Sukhov N.V., Zvyagel'skaya I.D. 2016b. *Blizhnii Vostok: ot konfliktov k stabil'nosti* [Middle East: From conflicts to stability]. Valdai Discussion Club Report. (In Russ.)
11. Nort D.C., Wallis J.J., Weingast B.R. 2009. *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history* [Russ. ed.: Nort D., Uollis Dzh., Vaingast B. 2011. *Nasilie i sotsial'nye poryadki. Kontseptual'nye ramki dlya interpretatsii pis'mennoi istorii chelovechestva*. Moscow, Institut Gaidara Publ.].
12. Arendt H. *On revolution*. London, Penguin books, 1990.
13. Ben Salem M. 2016. The national dialogue, collusive transactions and government legitimacy in Tunisia. *The International Spectator*, vol. 51, no. 1. pp. 99–112. DOI: 10.1080/03932729.2016.1126997.
14. Blunck M., Vimalarajah L., Wils O. et al. 2017. *National dialogue handbook. A guide for practitioners*. Berlin, Berghof Foundation.
15. Dudouet V., Lundström S. 2016. *Post-war political settlements from participatory transition processes to inclusive state-building and governance*. Berlin, Berghof Foundation.
16. Eboussi Boulaga F. 2009. *Les conférences nationales en Afrique noire — Une affaire à suivre*. Karthala. Available at: <http://www.karthala.com/2073-les-conferences-nationales-en-afrique-noire-une-affaire-a-suivre.html> (accessed: 15.04.2019).
17. Fakhro E. 2013. *Bahrain's national dialogue faces a stalemate*. Al Jazeera Center for Studies. Available at: <http://studies.aljazeera.net/en/reports/2013/10/2013101091036321935.html> (accessed: 15.04.2019).
18. Fattahi L. 2012. Nonviolent action strategy: Lessons from Bahrain's demonstration movement. *Al Nakhlah*. Medford, Tufts University.
19. Gaston E. 2014. *Process lessons learned in Yemen's national dialogue*. Washington, USIP.
20. Kinninmont J., Sirri O. 2014. Bahrain: Civil society and political imagination. Chatham House. Available at: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20141028BahrainKinninmontSirri.pdf> (accessed: 15.04.2019).
21. Lier F.A. van. 2017. *National dialogue in Libya: The National Dialogue Preparatory Commission*. Berlin, Berghof Foundation.
22. Lund M., Santiso C. 1998. National conferences. In Harris P., Reilly B. (eds.). *Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators*. Stockholm, International IDEA, pp. 252–262.
23. Moritz J. 2015. *Prospects for national reconciliation in Bahrain. Is it realistic?* The Arab Gulf States Institute in Washington. Available at: <https://agsi.w>

org/prospects-for-national-reconciliation-in-bahrain-is-it-realistic/ (accessed: 15.04.2019).

24. Paffenholz T., Zachariassen A., Helfer C. 2017. *What makes or breaks national dialogues?* Inclusive Peace & Transition Initiative. Available at: <https://www.inclusivepeace.org/content/report-what-makes-or-breaks-national-dialogues> (accessed: 15.04.2019).

25. Papagianni K. 2014. *National dialogue processes in political transition*. Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 3. Centre for Humanitarian Dialogue.

26. Planta K., Prinz V., Vimalarajah L. 2015. *Inclusivity in national dialogues guaranteeing social integration or preserving old power hierarchies?* Berlin, Berghof Foundation.

27. Pruitt B., Thomas P. 2007. *Democratic dialogue: A handbook for practitioners*. CIDA, IDEA, OAS, UNDP.

28. Robinson P.T. 1998. The national conference phenomenon in Francophone Africa. *Comparative Studies in Society and History*, vol. 36, no. 3, pp. 575–610.

29. Santiso C. 1998. National conferences in Francophone Africa. In Harris P., Reilly B. (eds.). *Democracy and deep-rooted conflict: Options for negotiators*. Stockholm, International IDEA, pp. 265–272.

30. Schmitz C. 2014. *Yemen's national dialogue*. Middle East Institute Policy Papers Series. Available at: <https://www.mei.edu/publications/yemens-national-dialogue> (accessed: 15.04.2019).

НАУЧНЫЕ ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

В.В. Кочетков*

ГЛОБАЛЬНЫЙ МИРОПОРЯДОК В ЗЕРКАЛЕ ЛИХАЧЕВСКИХ ЧТЕНИЙ

*Рецензия на книгу А.С. Запесоцкого «Становление
глобальной культуры и конфликты цивилизаций»***

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

Международные Лихачевские научные чтения — это уникальный феномен не только для российской, но и для мировой научной и общественной мысли. В настоящей рецензии рассматривается книга одного из инициаторов Международных Лихачевских научных чтений — ректора СПбГУП А.С. Запесоцкого. В рецензируемой книге представлена подборка выступлений участников Лихачевских чтений за все годы их существования, объединенных автором по тематическому принципу. Рецензент подробно освещает содержание всех основных разделов данного труда, в которых затрагивается по-настоящему широкий спектр самых актуальных вопросов современной мировой политики, включая проблемы осмысления процессов глобализации, диалога культур и цивилизаций, постиндустриальной культуры и формирования нового мирового порядка. Рецензент подчеркивает, что особое внимание в книге уделено изучению роли России в глобальном мире. Обращаясь к изучению современного состояния и тенденций развития западного, прежде всего европейского, общества, А.С. Запесоцкий фиксирует набирающий силу кризис капитализма как цивилизационной модели и описывает очертания нового миропорядка в посткапиталистическую эру. В рецензии отдельно рассмотрены опубликованные в книге материалы ряда круглых столов, состоявшихся в рамках Лихачевских

* Кочетков Владимир Викторович — доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой социологии международных отношений социологического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: vkochetkov58@mail.ru).

** Запесоцкий А.С. Становление глобальной культуры и конфликты цивилизаций: По материалам Международных Лихачевских научных чтений. СПб.: СПбГУП, 2018.

чтений, на которых обсуждались проблемы нации и национализма, конфликта культур и международного терроризма. По мнению рецензента, рассматриваемая книга позволяет лучше понять феномен Лихачевских чтений в целом, который заключается в том, что они представляют собой уникальный слепок концепций и идей ведущих отечественных и зарубежных специалистов, их взглядов на самые злободневные проблемы мировой политики, глобализации и межкультурного взаимодействия.

Ключевые слова: Лихачевские чтения, глобализация, новый мировой порядок, мультикультурализм, национальная идея, национальные интересы, диалог культур, партнерство и конфликт цивилизаций.

Международные Лихачевские научные чтения — это настоящая сокровищница научной мысли. Впервые они состоялись в мае 1995 г. и с тех пор проводятся каждый год. После ухода из жизни Д.С. Лихачева чтения получили государственный статус, который был придан им Указом Президента РФ В.В. Путина от 23 мая 2001 г. № 587 «Об увековечении памяти Д.С. Лихачева»¹. А.С. Запесоцкий взял на себя труд обобщить и проанализировать мысли и высказывания участников Лихачевских чтений. В рецензируемой книге представлена подборка их выступлений за все годы, объединенных автором по тематическому принципу. В связи со спецификой рассматриваемой книги речь в данной статье пойдет не просто о рецензии. Книга может стать импульсом к изучению феномена Лихачевских чтений в целом, к оценке того, как в выступлениях их участников осмысливаются проблемы глобализации и конфликта цивилизаций.

Представленный вниманию читателя труд позволяет увидеть глобальные проблемы современности в новом свете. Среди участников Лихачевских чтений такие известные всему миру интеллектуалы, как Л.И. Абалкин, Ш.А. Амонашвили, Г.А. Арбатов, Ю.В. Арутюнян, И.В. Бестужев-Лада, А.А. Бодалев, Н.П. Бехтерева, Ф.М. Бурлацкий, А.А. Вознесенский, С.Ю. Глазьев, Д.А. Гранин, А.А. Громыко, Ю.П. Зинченко, А.А. Кокошин, В.Г. Костомаров, К.Ю. Лавров, Н.Н. Моисеев, В.В. Наумкин, М.Б. Пиотровский, Е.М. Примаков, Ж.Т. Тощенко, Н.П. Шмелев, В.А. Ядов и многие другие. Всех не перечислить. 3795 докладов представителей 57 стран автор объединяет в следующие разделы:

¹ Указ Президента Российской Федерации В.В. Путина от 23 мая 2001 г. № 587 «Об увековечении памяти Д.С. Лихачева» // Международные Лихачевские научные чтения. Доступ: <https://www.lihachev.ru/chten/> (дата обращения: 15.08.2019).

- 1) «Культурологическое осмысление процессов глобализации»;
- 2) «Диалог культур и цивилизаций»;
- 3) «Глобальный мир на пороге изменений. Геополитические разломы, вызовы, угрозы»;
- 4) «Постиндустриальная культура. Институты и стратегии формирования нового миропорядка»;
- 5) «Контуры будущего»;
- 6) «Россия в глобальном мире»;
- 7) «Ресурсы гуманитарного знания в эпоху глобальных кризисов».

Внутри этих разделов материал сгруппирован автором по тематическому принципу.

Представляют большой интерес материалы круглых столов:

- 1) «Нация и национализм: становление, развитие, перспективы в глобализирующемся мире»;
- 2) «Конфликты культур и международный терроризм»;
- 3) «Межгосударственное взаимодействие в борьбе с терроризмом»;
- 4) «Белые пятна международного права»;
- 5) «Международное партнерство и национальные интересы»;
- 6) «Проблемы и пути урегулирования современных международных конфликтов»;
- 7) «Контуры мирового порядка в XXI веке».

В каждом из этих разделов и материалов круглых столов можно найти новые, неизбитые и неизъезженные соображения, которые представляют собой следующий шаг в науке, развивают и дополняют уже имеющиеся сведения. Вместе с тем содержание книги составляют мысли известных ученых, авторитетных общественных деятелей и влиятельных политиков, так что можно не сомневаться в качестве и глубине представленного ими знания. Содержание книги очень широкое, поэтому в первую очередь хотелось бы сосредоточиться на тех сюжетах, которые представляются наиболее злободневными и близкими к международно-политической проблематике.

В разделе 1 «Культурологическое осмысление процессов глобализации» отстаивается великая миссия национальной культуры. Автор приводит слова Д.С. Лихачева, который, размышляя о сущности формулы Нового Завета «В начале было Слово...», приходит к выводу о том, что гуманитарное знание не только рефлексирует окружающий мир, но и конструирует, создает его. Таким образом, в глобализирующемся мире именно национальная культура позволяет проводить независимую, суве-

ренную внешнюю политику, отстаивать национальные интересы, сохранять идентичность и в конечном счете способствовать выживанию и укреплению государственности. В этой связи острой критике подвергаются европоцентристские взгляды, возникшие в период модерна. В частности, А.С. Запесоцкий приводит слова Л.Н. Гумилева о «черной легенде» — созданном Западом отрицательном образе Востока, который способствовал демонизации незападных обществ, породил у европейцев страх перед ними и ксенофобию (с. 13). Констатируется увеличивающийся разрыв между Востоком и Западом — конфликт цивилизаций, наиболее острым проявлением которого становится международный терроризм.

В разделе 2 «Диалог культур и цивилизаций» рассматривается проблема изучения взаимодействия культур в научном и духовном наследии академика Д.С. Лихачева. Можно согласиться с автором книги, которому представляется плодотворным наиболее широкое определение культуры и включение в него всего, что не является природой, а создано в результате человеческой деятельности (с. 20). Это определение позволяет рассматривать экономику, юриспруденцию и другие сферы общественной жизни как часть культуры. Более того, подобный подход позволил бы кардинально переосмыслить роль и значение культуры: из периферической, финансируемой по остаточному принципу сферы человеческой жизни она превратилась бы в главную, центральную общественную ценность, которую обеспечивают и экономика, и право, и идеология.

Экономика в этом контексте становилась бы не самоцелью, а средством обеспечения бесперебойного функционирования общества. Ссылаясь на классиков немецкой социологии Г. Шмоллера, М. Вебера и В. Зомбарта, автор подчеркивает, что общность языка, истории, идей, обычаев связывает экономики глубже и сильнее, чем движение товаров и капитала (с. 198). Экономика является одним из проявлений культуры, а не наоборот. Именно по этой причине попытки некритического заимствования чуждых экономических моделей, сложившихся в иных исторических и природно-географических условиях, абсолютно бесперспективны.

Точно таким же проявлением культуры, как экономика, представляется А.С. Запесоцкому и международное право (с. 188). С ним солидаризируется и известный отечественный международник П.А. Цыганков, который пишет, что источниками современного международного права являются войны, обычаи,

принципы и прошлые судебные решения. Профессор П.А. Цыганков считает, что история человечества знала такие формы международного права, как теологическое, метафизическое, антропоморфное, имперское и естественное². Однако сегодня, по мнению члена-корреспондента РАН Ан.А. Громыко, «право силы» приходит на смену «силе права»³. Возвращаются времена дикости и варварства, наступает «Новое Средневековье» (с. 200).

Большое внимание в книге уделяется особенностям русской национальной культуры. В этой связи А.С. Запесоцкий выделяет две принципиально различные ее трактовки. Первая принадлежит Л.Н. Гумилеву, вторая — Д.С. Лихачеву. Автор пишет: «Если Л.Н. Гумилев был, по определению Лихачева, последним “евразийцем”, то сам Д.С. Лихачев сейчас ассоциируется с западничеством» (с. 297).

Л.Н. Гумилев указывал на «восточное» («монгольское») происхождение российской культуры и государственности (с. 297). По его мнению, после изгнания русскими монголо-татарских завоевателей образовалось абсолютно новое, ранее не существовавшее русское государство — Московское царство. Прежнее государственное образование русских — Киевская Русь — пало под натиском монголо-татарских орд и уже более никогда не возрождалось. За 250 лет монголо-татарского ига русские усвоили: чтобы победить завоевателей, надо стать такими же, как они. Новое Московское царство после избавления от монголо-татар унаследовало империю Чингисхана, и европейский вектор развития страны сменился восточным. Русские одержали победу над завоевателями с Востока, но и сами при этом необратимо изменились.

А.С. Запесоцкий указывает, что Д.С. Лихачев, в отличие от Л.Н. Гумилева, видел Россию европейской христианской страной (с. 300). Автор цитирует слова Д.С. Лихачева: «Культурное развитие России в XIV и XV веках отмечено усиленным общением с Византией <...> Болгарией и Сербией»⁴. «Эпоха Предвозрождения оказала огромное влияние на характер русской культуры последующих веков. Но русское Предвозрождение не перешло

²Цыганков П.А. Теория международных отношений. М.: Гардарики, 2016. С. 349.

³Громыко А.А. Уроки мировой политики: порядок или правопорядок? М.; СПб.: Нестор-История, 2016.

⁴Лихачев Д.С. Культура России времен Андрея Рублёва и Епифания Премудрого // Лихачев Д.С. Раздумья о России. СПб.: Logos, 1999. С. 254.

в настоящее Возрождение»⁵. Ответ, почему вслед за Предвозрождением в России не наступило настоящего Возрождения, Д.С. Лихачев видел в своеобразии исторического пути России: недостаточности экономического развития в конце XV и XVI вв., ускоренном формировании единого централизованного государства, поглощавшего культурные силы народа, гибели городов-коммун — Новгорода и Пскова, служивших базой предвозрожденческих течений, и, самое главное, силе и мощи церковной организации, подавившей ереси⁶.

А.С. Запесоцкий отмечает, что другая важнейшая черта русской культуры, по мнению Д.С. Лихачева, — ее изначальная, врожденная диалогичность: «...в ее составе объединилось до трехсот народов — больших, великих и малочисленных, требовавших защиты. Культура России сложилась в условиях этой многонациональности»⁷.

Рассматривая современную культуру как пространство партнерства и противоборства цивилизаций, А.С. Запесоцкий приводит слова участника дискуссий на Лихачевских чтениях академика А.А. Гуссейнова, который таким образом анализирует сценарии возможного развития человеческого общества: «Будет ли когда-нибудь национальная разобщенность преодолена в некой сверхнациональной (постнациональной) общности, подобно тому как нации преодолели этноплеменную разобщенность, а многообразие языков дополнено неким единым для всех эсперанто? На сегодняшний день сценарий если не полностью закрытый, то маловероятный. <...> Такой же проблематичной и еще менее вероятной остается возможность социальной консолидации человечества вокруг одного (единого) властного центра легитимного насилия, образования некоего государства в мировом масштабе» (с. 38).

А.С. Запесоцкий связывает диалог культур и цивилизаций с усилением этнического фактора на мировой арене. Он отмечает, что европейские страны, обеспечившие практически неконтролируемый доступ миграционным потокам, испытывают разочарование в идеологии открытого общества. Выход Великобритании из Европейского союза только подчеркнул зыбкость транснациональных образований, даже таких мощных и эконо-

⁵ Там же. С. 311.

⁶ Там же. С. 313.

⁷ Лихачев Д.С. Русская культура в современном мире // Лихачев Д.С. Избранные труды по русской и мировой культуре. СПб.: СПбГУП, 2015. С. 196.

мически благополучных, как ЕС. Современные иммигрантские сообщества стремятся сохранять коренные традиции и поддерживать связи со странами своего происхождения, образуя, по сути, новый тип «транснациональных сообществ» (с. 39).

В рецензируемой книге в новом, неожиданном ракурсе А.С. Запесоцкий описывает европейскую цивилизацию. Он указывает, что самонадеянная, чуть ли не безрассудная толерантность и псевдогуманизм ряда ведущих стран ЕС, в особенности Германии и Франции, повергли Европу в беспрецедентный миграционный кризис (с. 39). Конфликт XX в. между коммунизмом и капитализмом представляется мимолетным явлением по сравнению с антагонизмом между исламом и христианством. Основываясь на мнении участников Лихачевских чтений, А.С. Запесоцкий пишет, что уже сегодня миграционные потоки из стран Африки оказывают самое непосредственное влияние на трансформацию западной культуры и формирование новой европейской идентичности (с. 48).

Общим фоном для указанных дискуссий выступают в книге рассуждения о сути и перспективах развития процессов глобализации. А.С. Запесоцкий отмечает, что лидером и инициатором этих процессов выступают США (с. 157). После Второй мировой войны, опираясь на Великобританию, они взяли под свой контроль основные сферы жизни Западной Европы, в то время как СССР стал контролировать Восточную Европу. Распад Советского Союза ослабил позиции Вашингтона в ЕС, поскольку основным европейским странам — Германии, Франции, Италии — выгодно экономическое сотрудничество с Россией. Для удержания своего господства США целенаправленно ослабляют Европу, используя три вида воздействий. Во-первых, они создают вокруг ЕС «пояс нестабильности». Разрушив государственность в Афганистане, Ливии, Ираке, Египте, Тунисе, Сирии, Соединенные Штаты способствовали появлению вокруг Западной Европы кольца конфликтов. Во-вторых, США ослабляют ведущие государства региона. Принуждая их с помощью санкций отказываться от выгодных экономических сделок, например от строительства «Северного потока-2», Вашингтон пытается лишить европейские экономики конкурентных преимуществ. В-третьих, США стараются подчинить своим интересам периферию ЕС. Сегодня самые рьяные американские союзники на Европейском континенте — «младоевропейцы» (Польша, Литва, Латвия, Эстония). Большие усилия и средства Вашингтон на-

правляет и на дестабилизацию Украины и других государств постсоветского пространства (с. 157–160).

Развивая изложенные мысли А.С. Запесоцкого, хочется добавить, что интересы США сегодня не ограничиваются Европейским континентом. В настоящее время американцы прилагают все усилия, чтобы не допустить появления новых центров силы в Азии, стремятся посеять хаос в Латинской Америке. С этой целью они вмешиваются во внутренние дела стран этого континента.

А.С. Запесоцкий подчеркивает, что глобализация по-американски — это попытка унифицировать мировое сообщество. Вместе с тем он отметит, что разнообразие традиционных культур — не недостаток, а условие выживания и дальнейшего развития человечества. Унификация же ведет в тупик его деградации и гибели (с. 54). При этом автор ссылается на Л.Н. Гумилева, который писал: «Общечеловеческая культура возможна лишь при предельном упрощении (за счет уничтожения национальных культур). Предел упрощения системы — ее гибель»⁸. Одной из особенностей современного этапа глобализации является именно растущая агрессивность ее ключевых игроков. Увеличивается контраст между технологическими и военными возможностями западных держав и ограниченностью их политического кругозора. Глобализация дает сильным право монопольно присваивать себе ресурсы всего мира, эксплуатируя лишенные национальной защиты более слабые экономики.

Глобализация имеет крайне негативные последствия для индивидуальной и национальной идентичности. Потребности бедных людей в развивающихся странах растут быстрее, чем возможности их удовлетворения. Благодаря интернету жители беднейших государств могут видеть значительную разницу в уровне жизни. Напрашивается очевидное решение: достаточно переехать в более преуспевающую страну, и жизнь станет богаче и счастливее. Однако богачи не спешат делиться своим богатством, и реальная действительность в развитых странах расходится с мечтой иммигрантов о лучшей жизни. Это вызывает у них чувство разочарования и безысходности, приводит к миграциям и росту социального недовольства. Кризис индивидуальной и коллективной идентичности поразил сегодня весь мир, но прежде всего западноевропейскую цивилизацию.

Участники Лихачевских чтений отмечают, что важнейшая роль в продвижении глобализации принадлежит СМИ (с. 170).

⁸ Гумилев Л.Н. Ритмы Евразии. Эпохи и цивилизации. М.: АСТ, 2008. С. 8.

90% новостей в евроатлантических странах производятся и распространяются тремя американскими корпорациями и контролируемые ими европейскими СМИ: CNN, Associated Press и United Press International, BBC, France 24 (с. 163). Такая монополия открывает беспрецедентные возможности для манипуляций массовым сознанием. В разделе «Глобальные информационные войны» А.С. Запесоцкий отмечает, что в XXI в. СМИ стали главным оружием в информационных войнах (с. 182–187). От обычных войн они отличаются тем, что власти и народ страны, подвергающейся информационной агрессии, не осознают опасности. Человечество пока не выработало адекватных мер противодействия информационным атакам. Основным поражающим элементом в этой войне служит информация. С помощью нее СМИ могут превратить патологию в норму — например, в сфере интимного. Они культивируют идеал «нового язычника» — человека, жизнь которого подчинена бессмысленной погоне за славой, богатством, удовольствиями. Основываясь на низменных человеческих инстинктах, СМИ разрушают духовную сферу общества (с. 182–187).

А.С. Запесоцкий выделяет несколько направлений главных ударов в информационной войне, ведущейся Западом против нашей страны (с. 185–186). Во-первых, внутри российского общества Запад пытается сформировать группу своих сторонников — агентов влияния в высших органах государственной власти и военного руководства — так называемую «пятую колонну». Во-вторых, западные СМИ стараются переписать отечественную историю, стерев из памяти русского народа его победы и поменяв оценку ключевых событий. Достижения делаются предметом стыда, а неудачи — поводом для гордости. В-третьих, информационная агрессия направлена на дестабилизацию основных социальных институтов. С этой целью западные СМИ ведут системную пропаганду насилия и девиаций; девальвируют понятия «мораль», «добро», «справедливость»; дискредитируют семейные ценности.

При рассмотрении западноевропейского проекта мультикультурализма А.С. Запесоцкий раскрывает новое, негативное понимание толерантности. Он приводит слова одного из участников дискуссий на Лихачевских чтениях, декана философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова В.В. Миронова: «Культура имеет пределы толерантности. <...>

Абсолютизированная толерантность есть, по сути, безразличие» (с. 64). Последствиями либеральной версии мультикуль-

турализма являются перегрузка социальной сферы, разрушение уклада жизни коренного населения Европы, деформация традиционного культурного и конфессионального пространства. Автор книги резюмирует мнение участников дискуссий на Лихачевских чтениях, заключая, что многие европейские народы в результате возрастающей депопуляции уходят с исторической сцены под натиском мигрантов, не способных и/или не желающих адаптироваться к культуре и обычаям новой родины. Эта тенденция будет лишь усугубляться. Участники Лихачевских чтений отмечают, что, в отличие от западных традиций, в России сложился опыт мирного сосуществования национальных культур. Этнокультурное многообразие стало ключевым ресурсом развития русской цивилизации, источником взаимообогащающего общения и условием развития страны (с. 65).

Таким образом, во втором разделе А.С. Запесоцкий, основываясь на мнениях участников Лихачевских чтений, всесторонне анализирует феномен диалога культур, современную культуру как пространство партнерства и противоборства цивилизаций, возможности и пределы диалога культур в глобальном мире, а также западноевропейский проект мультикультурализма и кризис идентичности в современном мире, особенно в странах Запада.

В разделе 3 «Глобальный мир на пороге изменений. Геополитические разломы, вызовы, угрозы» А.С. Запесоцкий формулирует актуальные ключевые проблемы современной цивилизации, а уже известные рассматривает в новом, неожиданном ракурсе (с. 81–128). Автор рецензируемой книги цитирует известного экономиста С.Ю. Глазьева, который отмечает: «Перенакопление капитала в устаревающих производственно-технологических комплексах ввергает их экономику в депрессию, а сложившаяся система институтов затрудняет формирование новых технологических цепочек. Они вместе с новыми институтами организации производства прокладывают себе дорогу в других странах, желающих выбиться в лидеры экономического развития. Прежние лидеры стремятся удержать свое доминирование на мировом рынке путем усиления контроля над своей геоэкономической периферией, в том числе методами военно-политического принуждения»⁹.

⁹Глазьев С.Ю. Стратегия антикризисной политики России в условиях смены технологических и мирохозяйственных укладов // Современные глобальные вызовы и национальные интересы: XVI Международные Лихачевские чтения, 19–21 мая 2016 г. СПб.: СПбГУП, 2016. С. 61.

Участники Лихачевских чтений предупреждают, что большую опасность для человечества представляет начавшееся разрушение национальных государств. Они указывают, что государство теряет свое основное значение под натиском глобализма, ультралиберализма и постмодернизма. В рецензируемой книге отмечается, что лабораторией демонтажа национального государства стала Европа. Здесь оно возникло, и здесь же в настоящее время формируется наднациональная общность. Однако единое сообщество не исключило, а обострило национальную идентичность европейцев. В регионе усиливаются националистические настроения и поднимает голову неонацизм (с. 99–104).

Можно согласиться с высказываемой в книге мыслью, что с межкультурными различиями тесно связан и международный терроризм (с. 105–112). В сознании арабских народов неискоренима память о культурном и экономическом превосходстве исламской цивилизации над Европой вплоть до эпохи Возрождения. И когда сегодня государствам Ближнего Востока навязывается чуждая для них демократия и предлагается отбросить собственный исторический опыт, у них возникает естественное противодействие несправедливости. В борьбе с превосходящей военной и технологической мощью Запада арабы применяют то, что им доступно, — террористические методы.

В разделе 4 «Постиндустриальная культура. Институты и стратегии формирования нового миропорядка» анализируется процесс перехода западной цивилизации от модерна к постмодерну. Участники Лихачевских чтений считают, что корни противоречивости современной западной цивилизации следует искать в самих ее истоках: греческой мудрости, римском порядке и христианской духовности (с. 129). Сейчас Запад переживает надлом в виде бездуховности, истощенности христианства и антропологического кризиса. Этот духовный надлом западноевропейской цивилизации восходит к XIV–XV вв., когда в результате возрождения языческой Античности место Бога занял человек. Духовные основания христианства подорвали три нововведения культуры Нового времени: гуманизм, рационализм и протестантизм. Ценности капитализма — «работа, религиозное служение, богатство — критерий богоизбранности» меняют традиционную христианскую точку зрения. Мир предстает не как творение Божие, но как поле человеческой деятельности. Реформация реабилитировала худший из человеческих пороков — алчность. Участники Лихачевских чтений отмечают, что сегодня

европейская цивилизация разрушается противоречием между ценностями христианства — духовностью, нестяжательством, прощением и милосердием — и языческими ценностями — гедонизмом, богатством, успехом и властью. Многотысячелетний круг европейской истории замыкается (с. 144).

Рецензируемая книга позволяет глубже понять сущность постмодерна. А.С. Запесоцкий резюмирует мнение участников Лихачевских чтений о том, что переход западной цивилизации к постмодерну ознаменовался студенческими беспорядками во Франции в 1968 г. Почему в благополучной стране отпрыски элиты начали мятеж, который не имел позитивных целей и лишь нес в себе потенциал разрушения? Объяснение революционного порыва протестом против буржуазного образа жизни слишком поверхностно. События 1968 г. не укладываются в рациональную логику, но имеют иррациональные основания. Они направлены против рациональности модерна и призваны уничтожить логоцентризм европейской культуры (с. 146). По нашему мнению, модерн возник из отрицания средневековой культурной парадигмы. Идеологи модерна объявили приоритет рациональности над чувственностью. Постмодерн, который появился как естественная усталость от рациональности модерна, делает выбор в пользу телесности, разрушает традиционную нравственность, отвергает духовность, оправдывает девиации, помещает в центр общественного внимания сексуальные меньшинства, людей с физическими и психическими отклонениями.

В разделе 5 «Контур будущего» автор рецензируемой книги прогнозирует закат капитализма как цивилизационной модели и описывает очертания нового миропорядка в посткапиталистическую эру.

А.С. Запесоцкий справедливо отмечает: «Глобальный переход цивилизации в посткапиталистическую фазу связан с четвертой промышленной революцией, которая приходит на смену нынешней информационной (третьей по счету после аграрной и индустриальной), делающей неизбежным переход к шестому технологическому укладу. Инфраструктуру нового экономического уклада, многократно повышающего эффективность производства и снижающего его энерго- и материалоемкость, составляют искусственный интеллект, робототехника, нанотехнологии (создающие новые технологические цепочки для электронной, химической, авиакосмической промышленности), биотехнологии, опирающиеся на достижения молекулярной биологии и генной инженерии (особенно эффективные в медицинской и агро-

промышленной отраслях), глобальные информационные сети, аддитивные 3D-принтеры и когнитивные технологии» (с. 251).

Участники Лихачевских чтений приходят к выводу, что обслуживанием производства в будущем будет заниматься небольшое число высококвалифицированных специалистов. Это сделает ненужной систему профессионального образования и может привести к интеллектуальной деградации основной массы населения. Информационная составляющая продуктов станет более ценной, чем материалы, из которых они сделаны. Энергетическая система будущей экономики «с нулевой опорой на углеводороды» и технологии производства с «нулевыми предельными издержками» уничтожат мотивацию максимизации прибыли. Капитализм изживет институт частной собственности, что неизбежно приведет к изменению морали и образа жизни людей.

Можно согласиться с автором книги в том, что эффективность классического капитализма базировалась на свободном рынке с его стихийной принудительностью экономических механизмов. Однако в современной мировой экономической системе рынок утратил свою регулирующую функцию. Сегодня транснациональные корпорации получают прибыль как абсолютную ренту, реализуя свое политическое и экономическое господство. Появилось очень много способов увеличить прибыль, не удовлетворяя ничьих потребностей. Широкое распространение получили финансовые спекуляции. Деньги превратились в самостоятельное средство производства. В результате современный капитализм утратил свою эффективность. Приватизация институтов функционирования демократии привела к вырождению правящего политического класса на Западе. Большинство лидеров европейских стран представляют собой единообразный ряд безликих чиновников, а избранный вопреки желаниям сложившейся в США властной элиты Дональд Трамп оказался ограничен истеблишментом в свободе своих действий. Большое количество глобальных проблем, порожденных капитализмом, свидетельствует о том, что продолжение развития в том же направлении — путь в тупик, делает вывод А.С. Запесоцкий (с. 234–268).

Какая цивилизационная модель может прийти на смену изжившему себя капитализму? Участники Лихачевских чтений активно обсуждают интегральную модель развития, вобравшую в себя лучшие черты капиталистического и социалистического строя (с. 201–210, 245). Именно такая модель реализуется сегодня в Китае, Южной Корее, Вьетнаме и других странах Юго-Вос-

точной Азии. Сохраняя полный государственный контроль над экономикой и другими важнейшими сферами общественной жизни, эти государства раскрепостили предпринимательскую деятельность. Итогом такого симбиоза стали опережающие темпы развития.

Участники Лихачевских чтений отмечают, что теория конвергенции подробно разработана в трудах Андрея Сахарова, Питирима Сорокина, Яна Тинбергена и Джона Гэлбрейта (с. 263). А.С. Запесоцкий подытоживает, что капитализм развивается вокруг идеи личной выгоды, побуждающей человека к упорному труду и предприимчивости, основан на конкуренции и апеллирует к первобытным биологическим инстинктам. Социализм базируется на концепции общественного блага и обращается к гуманитарной сущности человека, его духовно-нравственному отличию от животного. В XX в. социалистическая система стремилась игнорировать достижения капитализма, изолироваться от него и постепенно пришла в упадок. Капиталистическая система, напротив, тщательно изучала преимущества социализма, внедряла их у себя и в итоге оказалась более эффективной. Новая цивилизационная модель должна вобрать в себя лучшие черты социализма и капитализма.

На Лихачевских чтениях в 2007 г. китайский академик Ли Цзин Цзе сказал: «России надо избавляться от ошибок левого толка, допущенных во времена СССР, а также правоуклонистских ошибок, сделанных в 1990-х годах»¹⁰. В Китае целые академические институты внимательно изучают опыт нашей страны, чтобы не допускать ее ошибок.

Участники Лихачевских чтений считают, что у России есть шансы занять достойное место в новом мире. Этому способствует сопротивление русского менталитета алчному и антигуманному духу капитализма. Перспектива России войти в группу ведущих экономик мира обусловлена характером четвертой промышленной революции, меняющей состав лидирующих государств (с. 258).

У нашей страны в XXI в. появился цивилизационный проект, не вписывающийся в англосаксонское видение будущего. Это Евразийский союз, который предоставляет своим участникам

¹⁰ Ли Цзин Цзе. Заимствование западной культуры: нельзя допускать отклонений как «влево», так и «вправо» // Диалог культур и цивилизаций в глобальном мире: VII Международные Лихачевские чтения, 24–25 мая 2007 г. СПб.: СПбГУП, 2007. С. 46–49.

возможность развивать экономику без потери национально-культурной самобытности. По мысли В.В. Путина, это объединение направлено не против Евросоюза, а на интеграцию с ним. В статье «Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня», опубликованной в газете «Известия» от 4 октября 2011 г., российский президент писал: «Евразийский союз будет строиться на универсальных интеграционных принципах как неотъемлемая часть Большой Европы, объединенный едиными ценностями свободы, демократии и рыночных законов»¹¹. Для стран Евразийского союза интеграция с ЕС по отдельности возможна только на кабальных условиях — слишком велика разница в уровнях развития. Евразийская идея предполагает объединение постсоветских государств в целях совместного подъема до уровня, приемлемого для равноправной интеграции с ЕС. Нам представляется вполне логичным, что подобный проект сталкивается с растущим противодействием США, которые одинаково не заинтересованы в усилении как европейских, так и евразийских стран.

В разделе 6 «Россия в глобальном мире» несовпадение мировоззренческих моделей России и Запада А.С. Запесоцкий объясняет особенностями православия и католицизма, а также «возрастными различиями» русской и западной цивилизаций.

Участники Лихачевских чтений проанализировали негативный опыт реформ 1990-х годов. Перестройка, инициированная М.С. Горбачевым, не только привела к развалу мощной сверхдержавы и распаду социалистического блока. Свобода, образовавшаяся в условиях слабости новых нормативных институтов и на фоне недостаточности культуры внутренних ограничений, выпустила наружу худшие черты человеческой натуры. Она превратилась в свободу произвола, безнаказанности и вседозволенности, свободу от нравственного контроля и государственного сдерживания, привела к появлению особого типа личности, характеризующегося демонстративной разнузданностью, наглостью и агрессивностью, презрением к общепринятым нормам морали. На месте разрушенных институтов передачи культуры образовался институт «аморальной социализации», легитимизировавший в сознании миллионов людей криминальную активность (с. 278). Участник Лихачевских чтений известный экономист С.Ю. Глазьев отмечает, что добропорядочные граждане оказыва-

¹¹ Путин В.В. Новый интеграционный проект для Евразии — будущее, которое рождается сегодня // Известия. 04.10.2011.

ются неконкурентоспособными, а аморальные и даже преступные элементы получают колоссальное преимущество (с. 280). Криминогенная обстановка в России до сих пор проявляется в данных международной статистики. В 2018 г. число убийств на 100 тыс. жителей составило в России — 11,31, в США — 4,38, в Австрии — 0,51¹².

А.С. Запесоцкий считает, что модернизация в России сдерживается спецификой национальной трудовой этики и некомпетентностью чиновников, ответственных за ее осуществление (с. 286–287). Они полагают, что для достижения успеха достаточно выделить деньги на модернизационный проект и следить за их освоением. Вопрос, где взять образованные и квалифицированные кадры, которые будут осуществлять модернизацию, остается без внимания. Участники Лихачевских чтений обсудили, какие же перемены нужны нашей стране в культурной сфере, чтобы добиться успешной модернизации (с. 287–290). Эксперты пришли к следующим выводам.

Во-первых, необходимо восстановить социальную справедливость. Русский человек болезненно воспринимает проявления несправедливости, а сегодня национальное богатство России распределяется крайне неравномерно. А.С. Запесоцкий пишет: «...на долю 1% богатых россиян приходится 71% личных активов. Для сравнения: на долю 1% богатых в Индии приходится 49% личных активов, в Африке — 44%, в США — 37%, в Китае — 32%, в Европе — 17%. Россия также лидирует по объему личного богатства состоятельных 5% населения — 82,5%» (с. 279).

Во-вторых, необходима государственная культурная политика, объединяющая усилия общества в сфере образования, СМИ, искусства и направленная на формирование духовной общности нации. Модернизация не может быть осуществлена без достаточного образовательного, культурного уровня населения.

В-третьих, в стране должна быть проведена работа по формированию национальной идеологии (с. 321–322).

Раздел 7 «Ресурсы гуманитарного знания в эпоху глобальных кризисов» посвящен, в частности, проблеме выработки русской национальной идеи. Участники чтений отмечают, что ее базовой характеристикой является наднациональный, универсалистский характер. С особой яркостью русская идея проявлялась в кризисные моменты нашей истории: в русско-турецкой войне, Первой

¹² Преступность в странах мира // Statstur: статистика и обзор стран мира. Доступ: <http://stattur/journal/20180227> (дата обращения: 19.09.2019).

и особенно Второй мировых войнах, Октябрьской революции 1917 г. (с. 368–369). А.С. Запесоцкий приводит слова известного отечественного философа В.М. Межуева, произнесенные на заседании Русского интеллектуального клуба: «Трагедия России заключается в утрате идеи ее существования — в утрате великой культуры со вселенской миссией нахождения “мостов” между конфессиями и культурами, миссией духовного объединения во имя спасения всех, миссией коллективного поиска выхода из цивилизационных тупиков. Если это уйдет, уйдет Россия» (с. 366). Эти рассуждения известного философа перекликаются с мыслями, высказываемыми участниками Лихачевских чтений. Идея «выживания нации», «сохранения народа», «сытости» возможна в переходный период, но она не может вдохновлять на решение масштабных задач, стоящих перед страной. На Лихачевских чтениях обсуждались несколько перспективных вариантов русской идеи.

1. Традиционный ее вариант «Москва — третий Рим», основными составляющими которого являются православие, уникальность и самобытность России, ее специфическая судьба.

2. Евразийская концепция русской цивилизации, предполагающая отказ от европоцентризма, понимание России как географической и этнокультурной целостности, утверждение особых путей ее развития. Этот перспективный вариант русской идеи, который позволяет консолидировать многочисленные народы, проживающие в Российской Федерации, и даже выйти далеко за пределы ее границ, в последние годы оказывает существенное влияние на внешнюю политику России.

3. Геополитическое направление русской идеи в координатах «Россия — Юг». Развивая этот вариант, А.С. Запесоцкий ссылается на А.С. Панарина, утверждающего, что по критериям могущества, богатства и успеха России уже не быть сверхдержавой и стремиться к этому — ошибка, которая может привести к окончательному истощению ресурсов (с. 370). Но Россия может и должна стать сверхдержавой для неимущих, обездоленных, угнетаемых «золотым миллиардом» стран. В этом варианте русская идея — это представление о всемирной империи бедняков и изгоев. Ресурсами этой идеи являются духовность, аскетизм, сострадательность и эмпатия. А поскольку природные ресурсы планеты ограничены, залогом выживания человечества станут народы, довольствующиеся малым. Объединяя и защищая эти народы, Россия выполнит свою историческую миссию.

4. Концепция России как «центра гармонии цивилизаций», альтернативы тупиковому процессу западной унификации. В основе этого варианта — традиционные ценности: семья, счастье, справедливость, нестяжательство (с. 369–375).

На Лихачевских чтениях отмечалось, что в продвижении русской идеи на международной арене необходимо активно использовать возможности СМИ, искусства, рекламы и PR. Они обязаны применять национальную символику, референтные образы исторических деятелей, пропагандировать значимые для мира события (в том числе обеспечившие спасение западной цивилизации), ключевую роль в которых сыграла Россия. Необходимо целенаправленно восстанавливать (а в значительной степени и реабилитировать) образ России, пропагандировать традиционные ценности русской культуры и ментальную красоту народа (с. 373).

В рамках Лихачевских чтений проводились круглые столы, содержание которых автор также описывает в своей книге.

1. «Нация и национализм: становление, развитие, перспективы в глобализирующемся мире». Участники этого круглого стола, среди которых научный руководитель Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН В.А. Тишков, ведущий в России специалист по вопросам глобализации А.Н. Чумаков и др., обсуждали проблемы национальных интересов и национальной идентичности. Высказывались мысли о том, что интерес нации не может совпадать с интересом человечества. В деятельности нации на первом месте стоит ее выгода, а не благо человечества (с. 420–444).

2. «Конфликты культур и международный терроризм». Участники чтений (научный руководитель Института философии РАН А.А. Гусейнов, заслуженный юрист РФ, вице-президент Федеральной палаты адвокатов Г.М. Резник и др.) пытались дать определение терроризма, описать методы вербовки новых членов, раскрыть связь терроризма с культурой. В частности, интересна интерпретация международного терроризма на основе принципа кровной мести (с. 445–457).

3. «Межгосударственное взаимодействие в борьбе с терроризмом». Директор Института Европы РАН Ал.А. Громыко, декан Высшей школы (факультета) телевидения МГУ имени М.В. Ломоносова В.Т. Третьяков и др. обсуждали неравномерное распределение бремени по борьбе с терроризмом между разными странами; «двойные стандарты», когда ряд государств

пытаются использовать террористов для достижения своих геополитических целей; вмешательство Запада во главе с США во внутренние дела стран Ближнего Востока как прямую причину террористических актов (с. 458–471).

4. «Белые пятна международного права». На этом круглом столе почетный профессор Института правовых исследований Венгерской академии наук, Католического университета им. Петра Пазмания (Будапешт) Ч. Варга, судья Конституционного Суда РФ, заслуженный юрист РФ Г.А. Гаджиев и др. обсуждали право как подсистему культуры, применимость принципа справедливости к международному праву. Участники дискуссии пришли к выводу, что в XXI в. «сила права» меняется на «право силы» (с. 472–481).

5. «Международное партнерство и национальные интересы». Известные ученые и политики из разных стран — премьер-министр Пакистана (2004–2007) Ш. Азиз, министр иностранных дел Испании (2004–2010) М.А. Моратинос Куйяубе и др. — обсуждали проблемы суверенитета; цену, которую приходится платить за его утрату, навязывание сильными державами своей воли более слабым государствами в эпоху глобализации (с. 482–508).

6. «Проблемы и пути урегулирования современных международных конфликтов». Участники этого круглого стола (советник Президента РФ В.В. Путина в 2012–2019 гг., академик РАН С.Ю. Глазьев, основатель Международного института языкового и кросскультурного тренинга Richard Lewis Communications (Великобритания) Р. Льюис и др.) обращали внимание на то, что иррациональность многих современных международных конфликтов объясняется циклами накопления капитала и сменой мирового лидерства. Как отмечает С.Ю. Глазьев, всё, что происходит на стыке эпох, сопровождается насилием. Участники дискуссии приходят к единому мнению, что в настоящее время наблюдается смена одной модели развития человеческой цивилизации на другую.

7. «Контурсы мирового порядка в XXI веке». Для того чтобы спрогнозировать будущее, участники дискуссии (заслуженный юрист РФ, вице-президент Федеральной палаты адвокатов Г.М. Резник, декан Высшей школы (факультета) телевидения МГУ имени М.В. Ломоносова В.Т. Третьяков и др.) предлагают обратиться к прошлому. Одна из причин нынешнего обострения международных отношений состоит в том, что России не было оказано достаточного уважения как великой державе по-

сле того, как она добровольно отказалась от коммунистической идеологии и распустила социалистический блок. Обсуждались также возможность и неизбежность конфликта цивилизаций в будущем (с. 543–579).

Как и во всякой работе, в рецензируемой книге имеются недостатки. На наш взгляд, автор не везде корректно использует термины. Например, определение автором суггестии как «поведения, преодолевающего отказ, адресованного другому» (с. 72), вызывает по меньшей мере недоумение. Суггестия в том значении, которое придавал ей Б.Ф. Поршнев в цитируемой работе¹³, — это внушение, соответственно контрсуггестия — это противодействие внушению. Язык, которым написаны работы Б.Ф. Поршнева, и без того достаточно сложен, поэтому внесение дополнительной путаницы представляется неоправданным.

Хочется поспорить с именитыми и титулованными участниками Лихачевских чтений относительно трактовки таких феноменов, как этнос, народ, нация и гражданское общество (с. 421–423). В отечественной этнологии до сих пор не выработано четкого определения этих понятий, и в рассматриваемой книге можно встретить такие некорректные утверждения, как, например: «...в России проживают русская, татарская, чеченская, лезгинская и прочие нации» (с. 423). Если мы не придем к соглашению, что нация предполагает создание собственного государства, то терминологическая путаница будет продолжать кочевать из научных трудов в нормативно-правовые акты, законы и даже Конституцию Российской Федерации¹⁴. В книге утверждается, что «в России проживают 193 народа — такого государства больше в мире нет» (с. 422). Однако в США проживает не меньше «народов», во Франции много уроженцев стран Магриба, Италию населяют в том числе румыны, цыгане, молдаване, представители других «народов», а правильное сказать — этносов. Таким образом, в рецензируемой работе перепутаны понятия «этнос», «народ» и «нация» (с. 66). Попытки внести ясность в этот вопрос, к сожалению, не приводят к успеху.

¹³ Поршнев Б.Ф. О начале человеческой истории. Проблемы палеопсихологии. М.: Мысль, 1974. С. 6.

¹⁴ Кочетков В.В. Национальная гражданская идентичность в Конституции Российской Федерации // Проблема формирования гражданина России через инструментарий идентичности (культурная, образовательная, воспитательная, пропагандистская, информационная государственные политики). Материалы научно-экспертной сессии (семинара). Москва, 17 ноября 2015 г. Центр научной политической мысли и идеологии. М.: Наука и политика, 2016. С. 258–265.

Нельзя согласиться с мыслью автора о том, что «мировые религии осевого времени послужили идейным фундаментом для создания империй, стремящихся охватить весь мир» (с. 118). Неверно, что религия лежит в основе империй. И империи как традиционные государства, и мировые религии одинаково являются формами исторических творений народа. Рим пал уже после распространения христианства.

Однако отмеченные недостатки не снижают общего положительного впечатления от прочтения этой книги, которая интересна прежде всего высоким научным уровнем представленных в ней авторов.

В заключение подведем итоги и сделаем выводы о феномене Лихачевских чтений в целом, их роли и значении. Рецензируемая книга является первой попыткой обобщить материалы всех Лихачевских чтений за все годы их проведения. Несмотря на то что каждый раз чтения получали широкое освещение в прессе, попытка свести их воедино и проанализировать предпринимается впервые, и это представляется важной и сложной задачей. В 1993 г. Лихачевские чтения задумывались как Дни науки в Университете профсоюзов. У истоков их создания стоял сам Дмитрий Сергеевич. За годы своего существования они приобрели поистине беспрецедентный общественный характер. Сегодня имя Дмитрия Лихачева стало символом российской духовности для всего мира. По масштабу и представительности Лихачевские чтения — событие мирового значения. Среди их участников отечественные и зарубежные ученые мирового уровня, президенты и премьер-министры, послы иностранных государств, деятели культуры и искусства, писатели.

В рецензируемой книге содержится развернутая характеристика современного этапа развития международных отношений, который участники Лихачевских чтений характеризуют следующим образом. По их мнению, распад биполярной системы не завершился, а обострил большинство прежних конфликтов. В попытке унифицировать человечество по своему образу и подобию Запад потерпел неудачу. Автор книги приходит к выводу, что глобализация по-англосаксонски буксует. Всё большая часть человечества возражает против попыток навязать им одну-единственную модель развития. А.С. Запесоцкий отмечает, что глобализация усилила регионализацию и породила новые противоречия. Увеличились масштабы и усилилась интенсивность международных конфликтов. Участники Лихачевских чтений выражают

беспокойство по поводу того, что мировой порядок подвергается испытанию на прочность беспрецедентным ростом международного терроризма. Кроме того, в странах Запада нарастает кризис доверия к властвующим элитам, а национальное государство претерпевает существенные изменения. Всплеск националистических настроений на Западе ведет к возрождению националистической идеологии. При этом развитие международного права отстает от потребностей мирового сообщества. Ключевые акторы мировой политики стремятся подчинить международное право своему внутреннему. Усиливаются попытки различных субъектов международных отношений манипулировать мировым общественным мнением и вести информационные войны. В XXI в. укрепляется влияние религий и усиливается их противостояние. Ожидания западными учеными «конца истории» не оправдались, и мир стремительно трансформируется прямо на наших глазах. Это вселяет надежду, что Лихачевские чтения будут оставаться актуальными еще долгие годы.

V.V. Kochetkov

**THE GLOBAL WORLD ORDER
IN THE MIRROR OF THE INTERNATIONAL
LIKHACHEV SCIENTIFIC READINGS**

Book review of 'The Growth of a Global Culture and the Clash of Civilizations' by A.S. Zapesotsky

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

The International Likhachev Scientific Readings is a unique phenomenon not only for the Russian but for the universal academic and social thought as well. The review examines a fundamental work by A.S.Zapesotsky, a Rector of St. Petersburg University of the Humanities and Social Sciences— one of the initiators of the International Likhachev Scientific Readings. The book contains selected papers of the participants of the Likhachev Readings throughout their history, organized thematically. The reviewer provides a detailed description of all sections of the book, which cover a wide range of issues of contemporary world politics, from globalization, promotion of the dialogue between cultures and civilizations, to the emergence of the postindustrial culture and the new world order. The reviewer emphasizes that the book places a special focus on the role of Russia in the globalized world. Addressing the current trends in the development

of the Western, especially European, society, A.S. Zapesotsky highlights a growing civilizational crisis of capitalism and outlines the contours of the new, post-capitalist world order. The book under review also contains proceedings of several round-tables, held during the Likhachev Readings, which addressed the issues of nations and nationalism, conflict of cultures and international terrorism. The reviewer concludes that this book allows for a better understanding of the phenomenon of the Likhachev Readings as a unique moulding of ideas and views of the leading Russian and foreign experts on the key issues of the world politics, globalization and inter-civilizational interaction.

Keywords: the Likhachev Readings, globalization, the new world order, multiculturalism, national idea, dialogue of cultures, partnership and clash of civilizations.

About the author: *Vladimir V. Kochetkov* — Doctor of Sciences (Sociology), Professor, Head of the Chair of Sociology of International Relations, School of Sociology, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vkochetkov58@mail.ru).

УКАЗАТЕЛЬ СТАТЕЙ И МАТЕРИАЛОВ, ОПУБЛИКОВАННЫХ В ЖУРНАЛЕ «ВЕСТНИК МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА. СЕРИЯ 25: МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА» В 2019 Г.

Статьи	№	С.
Тема в фокусе: дилеммы кибербезопасности		
Шеремет И.А. Обеспечение кибербезопасности в условиях развития цифровой экономики	1	3–19
Романова Т.А., Малова А.Н. Проблема применения категории «стрессоустойчивость» в политике кибербезопасности Евросоюза	1	20–46
Смекалова М.В. Эволюция доктринальных подходов США к обеспечению кибербезопасности и защите критической инфраструктуры	1	47–69
Теория международных отношений		
Скороспелова Т.В. Гендерная проблематика в исследованиях феномена войны	3	77–91
Катков А.Д. Понятие суверенитета в международно-политических исследованиях в США на рубеже XX–XXI вв.	3	92–127
История международных отношений и внешней политики		
Магадеев И.Э. От европейской к мировой: динамика «тотализации» и «глобализации» войны в сентябре 1939 г. — декабре 1941 г.	1	70–107
Носенко Т.В. Позиция СССР во время Октябрьской войны 1973 г.: неизвестные страницы и историографические интерпретации	3	3–39
Небольсина М.А. Из истории становления корпоративного наемничества: секретная операция Великобритании в Северном Йемене в 1960-е годы	3	40–76
Памятные даты в истории международных отношений		
Сидоров А.А. Экономическая дипломатия Австралии, Японии и США в процессе создания АТЭС (к 30-летию форума)	4	3–38

Статьи	№	С.
Международные организации и международная интеграция		
Мелкумян Е.С. Совет сотрудничества арабских государств Залива: история, ключевые достижения и перспективы развития	1	108–137
Ефременко Д.В. Шанхайская организация сотрудничества после расширения: новые вызовы и перспективы . . .	3	128–159
Иностранная помощь		
Бартенев В.И. Особенности финансирования программ международной помощи при администрации Д. Трампа: от инаугурации до «Украинагейта»	4	68–113
Гомбоин З.Э. Участие «традиционных» доноров в содействии развитию сектора информационно-коммуникационных технологий	4	114–136
Вызовы постконфликтного восстановления		
Манухин А.А. Содействие выходу из внутреннего вооруженного конфликта и постконфликтному развитию на примере отношений Колумбии и США (Часть 1) . . .	4	137–171
Вулах Е.И. Национальный диалог: бахрейнский опыт .	4	172–195
Международная безопасность		
Евтодьева М.Г., Ознобишев С.К. Боевые беспилотные системы: современный этап развития, перспективы ограничения и контроля	3	160–197
Политика истории		
Понамарева А.М. «Неудобное прошлое» Второй мировой войны в исторической политике Республики Хорватия	4	39–67
Региональные проблемы мировой политики		
Алешин А.А., Кислицын С.В. Брекзит и будущее «особых отношений» США и Великобритании	1	138–171
Благовещенский Р.И. Развитие противоречий внутри Консервативной партии Великобритании в условиях Брекзита	1	172–200

Статьи	№	С.
Ближний Восток в новых исторических реалиях		
Кузнецов В.А. От Океана до Залива: идентичность одного региона в условиях неомодерна	2	9–38
Сарабьев А.В. Ближневосточная «шиитская дуга»: реальная угроза или геополитическая химера?	2	39–64
Шлыков П.В. Трансформация региональной политики Турции в условиях конкурентной полицентричности на Ближнем Востоке (2000–2010-е годы)	2	65–106
Жигульская Д.В. Пределы применимости «турецкой модели» в государствах Ближнего Востока после «Арабского пробуждения»: пример Египта	2	107–127
Демченко А.В. Логика развития и перспективы преодоления кризиса беженцев в Иордании	2	128–170
Василенко А.И. Долгое эхо конфликта: память о «черном десятилетии» 1990-х годов в современной политической культуре Алжира	2	171–200
Научные обзоры и рецензии		
Хахалкина Е.В. «Мир регионов» или регионы мира? <i>Рецензия на коллективную монографию «Асимметрии региональных интеграционных проектов XXI века»</i> . . .	3	198–208
Кочетков В.В. Глобальный миропорядок в зеркале Лихачевских чтений. <i>Рецензия на книгу А.С. Запесоцкого «Становление глобальной культуры и конфликты цивилизаций»</i>	4	196–218

COMPLETE LIST OF PAPERS PUBLISHED IN «MOSCOW UNIVERSITY BULLETIN OF WORLD POLITICS» IN 2019

Papers	№	P.
Focal Point: Dilemmas of Cybersecurity		
Sheremet I.A. Ensuring Cybersecurity in the Context of Digital Economy Development	1	3–19
Romanova T.A., Malova A.N. The European Union Cybersecurity Policy: Operationalization of the Resilience Concept	1	20–46
Smekalova M.V. Evolution of U.S. Policy Approaches to Ensuring Cybersecurity and Defense of Critical Information Infrastructure	1	47–69
Theory of International Relations		
Skorospelova T.V. Gender Perspective in the Studies of War	3	77–91
Katkov A.D. The Concept of Sovereignty in the US International Studies at the Turn of the 21st Century . . .	3	92–127
History of International Relations and Foreign Policy		
Magadeev I.E. From European to World War: Dynamics of ‘Totalization’ and ‘Globalization’ of the Warfare in September 1939 — December 1941	1	70–107
Nosenko T.V. The Soviet Policy in the October 1973 War: Unknown Pages and Historiographic Interpretations . . .	3	3–39
Nebolsina M.A. From the History of Corporate Mercenarism: British Clandestine Operation in the North Yemen in 1960s	3	40–76
Memorable Dates in the History of International Relations		
Sidorov A.A. The Genesis of APEC: Economic Diplomacy of Australia, Japan, and the United States (On the 30 th Anniversary of the Forum)	4	3–38
International Organizations and International Integration		
Melkumyan E.S. The Cooperation Council for the Arab States of the Gulf: History, Key Achievements and Development Prospects	1	108–137

Papers	№	P.
Efremenko D.V. The Shanghai Cooperation Organization after Enlargement: New Challenges and Prospects	3	128–159
Foreign Assistance		
Bartenev V.I. Specifics of Foreign Assistance Allocation under the Trump Administration: From Inauguration to ‘Ukraine-gate’	4	68–113
Gomboin Z.E. Traditional Donors in Information and Communication Sector Development Assistance	4	114–136
Challenges of Post-Conflict Reconstruction		
Manukhin A.A. Promoting Internal Armed Conflict Resolution and Peacebuilding: The Case of The US–Colombia Relations (Part I)	4	137–171
Vulakh E.I. National Dialogue: Bahrain Case	4	172–195
International Security		
Yevtodyeva M.G., Oznobishchev S.K. Military Unmanned Systems: Current State, Prospects for Limitation and Control	3	160–197
Politics of History		
Ponamaryova A.M. An Inconvenient Past of World War II in the Historical Policy of the Republic of Croatia	4	39–67
Regional Issues of World Politics		
Aleshin A.A., Kislitsyn S.V. Brexit and the Future of the Special Relationship between the United States and the United Kingdom	1	138–171
Blagoveshchenskii R.I. Tensions within the British Conservative Party in the Context of Brexit	1	172–200
The Middle East in the new historical realities		
Kuznetsov V.A. From the Ocean to the Gulf: One Region’s Identity in the Context of Neomodernity	2	9–38

Papers	№	P.
Sarabiev A.V. The Middle East Shiite Arc: A Real Threat or Geopolitical Chimera?	2	39–64
Shlykov P.V. Competitive Multipolarity in the Middle East and the Transformation of Turkey’s Regional Policies in the 2000s and 2010s	2	65–106
Zhigulskaya D.V. Limits of the Turkish Model Applicability in the Middle East Countries after the Arab Awakening: The Case of Egypt	2	107–127
Demchenko A.V. Refugee Crisis in Jordan: The Logic of Development and Possible Solutions	2	128–170
Vasilenko A.I. The Long Echo of Conflict: The Memory of 1990s Black Decade in the Modern Political Culture of Algeria	2	171–200

Review Essays and Book Reviews

Khakhalkina E.V. The World of Regions or Regions of the World. <i>Book review of ‘Asymmetries of Regional Integration Projects in the 21st Century’</i>	3	198–208
Kochetkov V.V. The Global World Order in the Mirror of the International Likhachev Scientific Readings. <i>Book Review of ‘The Growth of a Global Culture and the Clash of Civilizations’ by A.S. Zapesotsky</i>	4	196–218

УЧРЕДИТЕЛЬ:

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор

КОКОШИН А.А.

Заместитель главного редактора

ЮДИН Н.В.

Члены редколлегии:

БАБЫНИНА Л.О.

ПРОХОРЕНКО И.Л.

БАРСЕНКОВ А.С.

РЫХТИК М.И.

БАРТЕНЕВ В.И.

СЕРГУНИН А.А.

БЕЛОКРЕНИЦКИЙ В.Я.

СИДОРОВ А.А.

ГЛАЗУНОВА Е.Н.

СТЕПАНОВА Е.А.

ЗВЯГЕЛЬСКАЯ И.Д.

ФЕНЕНКО А.В.

КУЗНЕЦОВ В.А.

ХАХАЛКИНА Е.В.

ПАНОВ А.Н.

ЯКОВЛЕВ А.И.

ПОТЕМКИНА О.Ю.

Редактор

МАЛЕВАННАЯ Е.А.

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@gmail.com

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.

Подписано в печать 05.03.2020. Формат 60×90^{1/16}. Бумага офс. № 1.

Гарнитура Таймс. Усл. печ. л. 14,0. Уч.-изд. л. 12,5. Тираж экз.

Изд. № 11 293. Заказ №

Издательство Московского университета.

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

Тел.: (495) 939-32-91. E-mail: secretary-msu-press@yandex.ru

Отдел реализации. Тел.: (495) 939-33-23; e-mail: zakaz@msupress.com

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

ИНДЕКС 88513 (каталог «Пресса России»)

ISSN 0201-7385. ISSN 2076-7404

ВЕСТН. МОСК. УН-ТА. СЕР. 25. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА. 2019. Т. 11. № 4. 1—224.