

Вестник НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ Московского Основан в ноябре 1946 г. университета

Серия 25 **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПОЛИТИКА**

ТОМ 10 • № 2 • 2018 • АПРЕЛЬ–ИЮНЬ

СОДЕРЖАНИЕ

Международное развитие

Глазунова Е.Н. К вопросу о генезисе понятия «устойчивая
безопасность» 3

Идеология и внешняя политика

Мамедова А.О. Дискуссия в США и Великобритании
о состоянии и перспективах особых отношений 33

Научная дипломатия

Харитонов Е.М. Научная дипломатия во внешней поли-
тике Великобритании: теоретические и институционально-
организационные аспекты 61

Международные организации и международная интеграция

Соломатин А.И. Императивы укрепления государствен-
ности в деятельности Всемирного банка на территории
Ирака в 2014–2018 гг. 92

Региональные проблемы мировой политики

Айвазян А.С. Дискурс о принадлежности к Европе в по-
литическом диалоге ЕС и стран Южного Кавказа 125

Научная жизнь

Восстановление Ирака после победы над «Исламским госу-
дарством»: перспективы международного участия 145

Moscow University

Bulletin of World Politics

ISSN 2076-7404

Vol. 10 • No. 2 • SPRING • 2018

CONTENTS

International Development

- Gla z u n o v a E.N. On the Genesis of the 'Sustainable Security' Concept 3

Ideology and Foreign Policy

- M a m e d o v a A.O. The Present and the Future of the Special Relationship: The Debate in the United States and the United Kingdom 33

Science Diplomacy

- K h a r i t o n o v a E.M. Science Diplomacy in British Foreign Policy: Theoretical, Institutional, and Organizational Aspects 61

International Organizations and International Integration

- S o l o m a t i n A.I. Imperatives of Strengthening Governance in the World Bank's Engagement in Iraq, 2014–2018 92

Regional Issues of World Politics

- A y v a z y a n A.S. Discourse of Europe in Political Dialogue between the EU and the South Caucasus Countries. 125

Academic Events

- Reconstructing Iraq after the Victory over the Islamic State: Prospects for International Engagement 145

МЕЖДУНАРОДНОЕ РАЗВИТИЕ

Е.Н. Глазунова*

К ВОПРОСУ О ГЕНЕЗИСЕ ПОНЯТИЯ «УСТОЙЧИВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

Современная девелопменталистика оперирует множеством похожих терминов, которые зачастую употребляются довольно беспорядочно. В то время как термин «устойчивое развитие», прочно утвердившись в теории и политике, стал практически инвариантным, содержательное наполнение понятия «безопасность» до сих пор отличается многообразием. В паре с «устойчивым развитием» можно увидеть и «экологическую безопасность», и «человеческую безопасность», и, наконец, «устойчивую безопасность». Исходя из базового тезиса о неразрывности связки «безопасность — развитие», автор статьи пытается проследить видоизменение ее первого компонента. Анализ содержания концептов, оформившихся в науке в последние три десятилетия (начиная с появления парадигмы «устойчивого развития» и до сегодняшнего дня), позволяет проследить процесс становления одного из самых молодых понятий современной девелопменталистики — «устойчивая безопасность». В статье показано, как на начальном этапе оформления концепта «устойчивое развитие» базовый нексус характеризовался диадой «устойчивое развитие — безопасность окружающей среды». В конце последней декады XX столетия появилось новое измерение «связки» — «человеческая безопасность — устойчивое развитие». Однако процесс его концептуализации был нарушен так называемой секьюритизацией развития. Ответом девелопменталистского сообщества на секьюритизацию стала концепция «устойчивой безопасности». Характеризуя ее основные параметры, автор вместе с тем подчеркивает,

* Глазунова Елена Николаевна — кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель директора Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: elenanglazunova@mail.ru).

** Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда, проект № 15-18-30066.

что единого и целостного подхода к ее интерпретации в западном девелопменталистском сообществе до сих пор не сформировалось.

Ключевые слова: устойчивое развитие, устойчивая безопасность, связка «безопасность — развитие», секьюритизация развития, экологическая безопасность, человеческая безопасность, изменение климата, природные ресурсы, неравенство, бедность, глобализация, насилие, конфликты.

Термин «устойчивое развитие», появившийся более 40 лет назад и поначалу воспринимавшийся российскими специалистами скорее скептически ввиду невнятности самого понятия «устойчивость» (в значительной степени в силу сложности его перевода с английского языка), тем не менее постепенно прижился и занял видное место в лексиконе как ученых, так и политиков. Он присутствует в наиболее важных российских доктринальных документах, среди которых в первую очередь следует упомянуть Стратегию национальной безопасности Российской Федерации¹. В последние полтора десятилетия в академическом дискурсе и политической риторике термин «устойчивое развитие» все чаще появляется в паре с термином «устойчивая безопасность» [Рощина и др., 2012]. Еще один распространенный вариант его употребления — «устойчивое и безопасное развитие» — вообще стал своеобразным шаблоном, используемым скорее для краткости. Слияние этих понятий произошло так незаметно и естественно, что «устойчивое развитие» (sustainable development) и «устойчивая безопасность» (sustainable security) стали восприниматься либо полными, либо — в лучшем случае — идеографическими синонимами. Такое отождествление понятий, вполне допустимое в политическом лексиконе, с точки зрения международно-политической теории, очевидно, нуждается в пояснении.

Понятие «устойчивая безопасность» — одно из самых молодых среди наиболее значимых концептов современной девелопменталистики. Оно появилось значительно позднее термина «устойчивое развитие» — в рамках эволюции проблематики связки «безопасность — развитие», которая в последние полтора-два десятилетия стала одним из излюбленных в девелопменталистике сюжетов. В XXI в. это понятие осмыслялось в отдельных научных исследованиях [Khagram et al., 2003], докладах Оксфордской исследовательской группы (ОИГ; Oxford Research Group, ORG)

¹ Стратегия национальной безопасности РФ до 2020 года // Официальный сайт Президента России. Доступ: <http://kremlin.ru/supplement/424> (дата обращения: 26.10.2018).

[Abbott et al., 2006; Rogers, 2010], Центра за американский прогресс [Smith, 2008]. В текущем десятилетии в США также вышло несколько интересных книг и аналитических докладов, авторы которых активно оперируют терминами «устойчивое развитие» и «устойчивая безопасность» [Mr. Y, 2011; Mykleby et al., 2016; Suri, Valentino, 2016]. Лейтмотивом этих работ служат утверждение о том, что «безопасность — это больше, чем оборона», и признание экологических факторов неотъемлемым компонентом «постоянных национальных интересов — процветания и безопасности», которые следует реализовывать «в рамках “стратегической экосистемы” внутри страны и за рубежом» [Mr. Y, 2011: 3, 5]. Среди указанных трудов особняком стоит книга Дж. Сури и Б. Валентино «Устойчивая безопасность. Пересмотр американской стратегии национальной безопасности» [Suri, Valentino, 2016], которая в действительности посвящена проблемам именно *национальной безопасности США*. Подобная трактовка имеет довольно ограниченную коннотацию с концептом «устойчивая безопасность», который «пытается» утвердиться в сегодняшней девелопменталистике. Авторы книги честно признаются, что используют этот термин «для описания внешней политики, которая должна не только реализовывать сиюминутные задачи, но и служить долгосрочным интересам страны» [Suri, Valentino, 2016: 2].

Российские ученые приступили к исследованию проблемы безопасности в ее девелопменталистском ракурсе сравнительно недавно. Одним из первых к изучению связи устойчивого развития и безопасности подошел доктор философских наук А.Д. Урсул, последовательно отстаивающий необходимость расширения концепта и распространения его на все сферы жизни человеческого общества, включая национальную и глобальную безопасность [Урсул, 2017]. Забегая вперед, отметим, что в своей трактовке связи безопасности и развития ученый наиболее приблизился к пониманию концепта «устойчивая безопасность» в том его виде, в котором он существует в современной девелопменталистике. В последнее время основные теоретические изыскания на тему связки «безопасность — развитие» были сосредоточены в Центре проблем безопасности и развития, созданном на факультете мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова в 2011 г.² Сотрудники Центра, рассматривающие проблему развития не столько в ее общеполитической, универсальной трактовке,

² Официальная страница ЦПБР ФМП МГУ. Доступ: <http://fmp.msu.ru/tsentr-problem-bezopasnosti-i-razvitiya/78-nauka/tspbr> (дата обращения: 15.12.2017).

сколько в более конкретном, девелопменталистском приближении (т.е. с точки зрения содействия международному развитию, в частности предотвращения и урегулирования конфликтов, а также постконфликтного миростроительства), прослеживают научную тенденцию современного расширительного толкования понятия «безопасность» [Бартенев, 2015; Юдин, 2017а, 2017б].

Объектом пристального внимания экспертов Центра является концепт связки «безопасность — развитие», который в последнее время прочно утвердился в официальном дискурсе ведущих государств-доноров и международных организаций. Важно отметить, что ученые именно Московского университета проявляют стабильный интерес к данной проблематике. Так, несколько лет тому назад факультет политологии МГУ провел научно-практический семинар по проблеме человеческой безопасности, в котором приняли участие ученые из Российской академии наук и различных вузов страны. Научная дискуссия нашла отражение в специальном издании «Безопасность человека в контексте международной политики» (М., 2010). Сосредоточившись на анализе концепции «человеческой безопасности», утвердившейся в девелопменталистском дискурсе в первой половине 1990-х годов, ее участники, не употребляя напрямую термин «устойчивая безопасность», в сущности, затронули вопросы, представляющие собой ее различные аспекты [Задохин, 2010; Кочетков, Пак, 2010; Рыжов, Золина, 2010]. Вместе с тем понятие «устойчивая безопасность» как таковое до сих пор отечественной наукой не исследовалось.

В настоящей статье мы ставим целью проследить процесс генезиса понятия «устойчивая безопасность», показать условия и причины его появления, а также охарактеризовать основные параметры концепта и его отличия от предыдущих трактовок первого из двух компонентов связки «безопасность — развитие».

* * *

В 1987 г. Международная комиссия по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд) представила на суд общественности доклад «Наше общее будущее»³, который и ввел в научный и политический оборот термин «устойчивое развитие». Текст доклада содержал прямые отсылки к безопасности. При

³ Our common future. Report of the World Commission on Environment and Development. 1987 // United Nations. Available at: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (accessed: 23.10.2017).

этом эксперты комиссии уже тогда фактически исходили из расширительной трактовки этого понятия. Они отмечали, что такие явления, как бедность, неравенство (в частности, неравномерный доступ к жизненно важным ресурсам), деградация окружающей среды, конфликты и войны тесно взаимосвязаны. В результате дисбаланс между природой, отдельным человеком и обществом в целом, возникающий и усиливающийся в процессе бездумного расходования природных ресурсов, может стать одной из важных предпосылок, а в некоторых случаях — и катализатором внутренних и международных конфликтов⁴. Ближе всего к проблематике безопасности 11-я глава доклада, которая посвящена угрозам ядерной войны, возможного применения других видов оружия массового уничтожения, внутренних и межгосударственных конфликтов.

В научном плане доклад фактически ознаменовал окончательный отход от «экономики развития» в сторону новой парадигмы, что, безусловно, стало прорывом в теоретической деволюменталистике. При этом нельзя забывать, что и сам документ стал результатом попыток ученых пересмотреть категорию «безопасность», которые предпринимались как минимум на протяжении двух предшествующих десятилетий. Заслуга в этом принадлежит Римскому клубу, эксперты которого, определяя новые, глобальные по характеру потенциальные угрозы выживанию человечества, доказывали, что если тенденции ускоренной индустриализации, роста численности населения, истощения запасов невозобновляемых ресурсов и деградации природной среды будут развиваться, то в течение следующего столетия мир ждет неминуемая катастрофа: человечество выйдет за «пределы роста», произойдет неконтролируемый и невосполнимый спад численности населения, резко снизится объем производства⁵. Важно отметить, что уже тогда, в самом начале 1970-х годов, признание новой, расширенной трактовки безопасности нашло выражение в конкретных действиях международного сообщества. В 1972 г. в Стокгольме состоялся крупный международный форум, поставивший во главу повестки дня необходимость решения проблем окружающей природной среды и открывший серию экологических форумов ООН; а в декабре того же года на основа-

⁴ Ibidem.

⁵ Meadows D., Meadows D.L., Randers J., Behrens W.W. Limits to growth. Club of Rome. 1972 // The Donella Meadows Project. Available at: <http://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf> (accessed: 15.10.2018).

нии выработанных в Стокгольме рекомендаций была учреждена Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП; United Nations Environment Programme, UNEP)⁶.

Перечисленные в докладе Комиссии Брундтланд риски не ограничивались экологией. Однако, возможно, в силу того, что документ был подготовлен организацией, изучающей именно проблемы окружающей среды и развития, а может быть, из-за лексических особенностей текста, подчеркивавшего угрозы в первую очередь экологического характера, проблема безопасности оказалась заретушированной природоохранной терминологией. На начальном этапе оформления концепта «устойчивое развитие» именно диада «устойчивое развитие — безопасность окружающей среды» характеризовала базовый нексус. Экологическая трактовка устойчивого развития доминировала в международном девелопменталистском и политическом сообществах долгое время (отчасти это ощущается и сегодня). Данное обстоятельство объясняло восприятие его практиками в качестве довольно абстрактной теории, не способствующей решению стоящих перед международным сообществом первоочередных задач. Ученые, убежденные в необходимости более широкой трактовки безопасности, не могли быть удовлетворены подобным положением вещей, поскольку осознавали масштаб потенциала концепта «устойчивое развитие» и его перспективность с точки зрения еще одной конкретной области международных отношений — конфликтологии.

Постепенно парадигма устойчивого развития углублялась и конкретизировалась, все больше укрепляя и акцентируя фундамент всей конструкции — связку «безопасность — развитие». В результате термин был официально признан на самом высоком уровне. Одной из наиболее значимых вех в его утверждении стала Конференция ООН по окружающей среде и развитию (Саммит Земли) в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

Новый импульс для утверждения современной версии устойчивого развития обеспечила обозначившаяся в последнее десятилетие прошлого столетия парадигма человеческой безопасности (хотя нельзя забывать и об обратной связи: определение основных параметров устойчивого развития, несомненно, дало толчок к более широкой трактовке безопасности). Ученые до-

⁶ Программа ООН по окружающей среде (UNEP). Учреждена на основе резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 2997 от 15 декабря 1972 г. (A/RES/2997(XXVII)) // ООН. Доступ: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/273/21/IMG/NR027321.pdf?OpenElement> (дата обращения: 15.10.2018).

вольно быстро обратили внимание на явные нестыковки в рамках подхода энвайроменталистской безопасности: широкий спектр экологических рисков представлял собой угрозу выживанию человечества, в то время как объектом безопасности оставалось государство. Это несовпадение эксперты и предложили устранить в концепте «человеческая безопасность».

Доклад ООН о человеческом развитии 1994 г., от которого принято отсчитывать старт нового концепта, содержал специальный раздел — «Новые измерения человеческой безопасности»⁷. Призывая отойти от традиционной, узкой трактовки понятия «безопасность», авторы доклада отмечали, что у большинства людей чувство незащищенности чаще возникает в результате неурядиц и бед в их повседневной жизни (голод, болезни, антисанитария, преступность, бесправие, коррупция и т.д.), чем от межгосударственных конфликтов и глобальных катаклизмов. «В конечном счете, — утверждали эксперты, — безопасность человека — это ребенок, который не умер; заболевание, которое не получило распространения; рабочее место, которое не было сокращено; межэтническая напряженность, которая не привела к вспышке насилия; инакомыслящий, которого не принудили к молчанию. Безопасность человека — это не вопрос оружия; это вопрос человеческой жизни и достоинства»⁸. Многочисленные и разнообразные угрозы безопасности человека эксперты распределили по семи категориям: экономическая безопасность (свобода от бедности), продовольственная безопасность (гарантия обеспечения доступа к пище), охрана здоровья (обеспечение медицинскими услугами), экологическая безопасность (защита от катастроф и угроз, создаваемых загрязнением окружающей среды), личная безопасность (защита от таких видов угроз, как пытки, военные действия, домашнее насилие, наркотики, уличная и бытовая преступность, инциденты на транспорте и т.д.), безопасность сообщества (бережное отношение к различным этническим группам, их традициям и культуре), наконец, политическая безопасность (гарантия соблюдения гражданских прав и свобода от преследования)⁹. Интересно, что прозвучавшие в докладе формулировки фактически напрямую отсылали читателей к знаменитым «четырем свободам Рузвельта», точнее,

⁷ Human development Report. 1994. P. 22 // United Nations Development Programme. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf (accessed: 15.10.2018).

⁸ Ibidem.

⁹ Ibid. P. 24–25.

тем из них, которые полвека назад многим казались слишком надуманными и напыщенными: «свободе от нужды», а также еще более интересной и перспективной с точки зрения рассматриваемой проблематики «свободе от страха».

Безопасность человека значительно нагляднее коррелировала с устойчивым развитием уже в силу акцента на социальном аспекте постулируемой приверженцами этой доктрины триады «окружающая среда, экономика, общество». Среди характеристик, отличавших человеческую безопасность от традиционных трактовок, следует отметить главные. Во-первых, объектом безопасности стал человек, а не населенная людьми отдельная политико-административная единица. В докладе 1994 г. прямо указывалось на то, что новая парадигма «человекоцентрична»¹⁰. Во-вторых, акцент сдвинулся с проблемы выживания и защиты государства на выживание и защиту достоинства людей. В-третьих, существенный контраст между двумя парадигмами заключался в том, что обеспечение прав человека теперь рассматривалось в качестве задачи более важной, чем защита прав государства (таких как территориальная целостность и суверенитет) [Khagram et al., 2003: 291].

Новая парадигма была призвана ответить в том числе на экологические угрозы и риски, однако многие эксперты считали, что заменить или просто потеснить экологическую безопасность она не могла [Dalby, 2009; Khagram et al., 2003; McDonald, 2016; Selby, Hoffmann, 2014]. Это объясняется тем, что экологическая безопасность понимается двояко: 1) «как состояние защищенности объекта (личности, населения, территории, промышленного или природного объекта)» или 2) «как состояние объекта (техногенного или природного), при котором отсутствует угроза окружающей природной среде со стороны данного объекта» [Тимофеев, Орлинская, 2017]. Если первое определение соответствует человекоцентричному подходу и подразумевает защиту человека от угроз, исходящих извне, от окружающей среды, то второе обозначает безопасность окружающей среды как таковой и делает акцент на противостоянии угрозам самой окружающей среде, в том числе рискам антропогенного свойства. В появившейся в 1990-е годы диаде «устойчивое развитие — человеческая безопасность» предпочтение отдавалось первой, человекоцентричной трактовке экологической безопасности.

¹⁰ Ibid. P. 23.

Всеохватывающее, но лишенное научной строгости определение человеческой безопасности обусловило многообразие ее прочтений. На практике это выразилось в том, что разработчики национальных внешнеполитических стратегий разных стран имели возможность приспосабливать концепт под собственное понимание и интересы [Асташин, 2008].

Менялось толкование концепта и с течением времени. В первые годы после публикации доклада акцент делался на привычных девелопменталистам параметрах: бедности, продовольствии, здравоохранении, экологии. Однако уже к концу 1990-х годов исследователи и практики стали более пристально изучать именно политико-социологические аспекты проблематики. В фокус внимания ученых попал широчайший спектр угроз, которые принято называть «нетрадиционными»: терроризм, насилие, наркобизнес, торговля людьми, гендерное неравенство, коррупция, киберпреступность, межэтнические и межконфессиональные конфликты. Споры о характере и объекте этих угроз вызвал к жизни дискуссию о соотношении понятий «человеческая» и «государственная» безопасность. Единого мнения по этому вопросу у исследователей нет и по сей день.

В отечественной литературе наиболее распространенным является представление о том, что концепция человеческой (личностной) безопасности ни в коей мере не заменяет, а лишь дополняет традиционные концепты национальной и международной безопасности [Балуев, 2003; Худайкулова, 2010]. Такая точка зрения базируется на официальных документах. В докладе Комиссии ООН по проблемам человеческой безопасности 2003 г. указывается: «Безопасность человека дополняет безопасность государства, укрепляет права человека и укрепляет развитие человека. Она направлена на защиту людей от широкого круга угроз отдельным лицам и обществам и на предоставление им возможности действовать от своего имени»¹¹. Исследователи уточняют, что «обеспечение личностной безопасности не должно подрывать национальную и международную безопасность» [Балуев, 2003].

В то же время отдельные ученые обращают внимание на то, что человеческая безопасность в определенном смысле является антитезой государственной безопасности. Действительно, история знает слишком много примеров того, как государство

¹¹ Human security now // Commission on Human Security. 2003. Available at: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/91BAEEDBA50C6907C1256D19006A9353-chs-security-may03.pdf> (accessed: 15.10.2018).

выступало не защитником интересов своих граждан, а, наоборот, прямой угрозой их безопасности¹². В результате в конце XX в. авторитет государства в качестве главного объекта и субъекта безопасности оказался подорванным [Капица, 2013: 6]. Дискредитации концепта «национальная безопасность» способствовало и признание того обстоятельства, что глобализация, с одной стороны, «расширяет возможности для повышения качества жизни и развития человека, но в то же время <...> создает новые угрозы безопасности человека и усиливает уже существующие» [Биктимирова, 2002: 141], и у отдельно взятого государства оказывается просто недостаточно средств и возможностей обеспечить безопасность граждан. Сторонники другой точки зрения на соотношение концепций, которая в большей степени наблюдается в западном сообществе (отчасти в ученом, но еще больше в публицистическом и политическом), не склонны так резко противопоставлять человеческую и государственную безопасность. Их вывод заключается в том, что, поскольку безопасность и стабильность государственных институтов являются основными гарантиями безопасности граждан, безопасность человека неизбежно и неразрывно связана с государством [Krause, 2007: 6, 13]. Следовательно, эти две концепции в основном совпадают.

Близкая к последней, но более «радикальная» трактовка исходит из постулата о том, что нетрадиционные параметры безопасности определяют состояние как человеческой, так и национальной безопасности [Lama, 2018]. Из данного утверждения логично вытекает вывод о том, что, поскольку спектр этих параметров значительно шире в первом концепте, человеческая безопасность не только «перекрывает» национальную, но и является приоритетной. Опасность этого подхода кроется в стремлении следовать ему в практической политике. Логика рассуждений сторонников данной трактовки проста: в тех случаях, когда в современном глобальном и взаимозависимом мире государство не обладает способностью защищать своих граждан, помощь человеку должна прийти извне — со стороны других государств или международного сообщества. Как известно, этот постулат реализуется посредством ставших в последние десятилетия популярными «гуманитарных интервенций» и концепции «Ответственность по защите» (Responsibility to Protect — R2P). Западные ученые осознают рискованность подобных утверждений и, оправдывая свои симпатии в отношении человеческой безопасности, делают мно-

¹² Ibid. P. 2.

жество оговорок (к сожалению, малозначимых для практиков). Их смысл сводится к тому, что, поскольку защита прав человека может быть обеспечена только *демократическими* государствами, обладающими властью и монополией на применение силы для поддержания норм безопасности, вряд ли международное сообщество в ближайшее время сможет предоставить долгосрочные решения данной проблемы [Weiss, 2004: 138].

Несмотря на неоднозначные трактовки и оценки, человеческая безопасность довольно быстро отвоевала себе пространство в международных отношениях, причем не только в теоретическом дискурсе, но и в политической практике. Казалось, тезис о том, что защищать нужно человека (или человечество), а не территории (или государства), и не оружием, а посредством сотрудничества в реализации программ международного развития, в скором времени должен был стать стержневым не только в девелопменталистском дискурсе, но и в практике мировой политики. В конце 1990-х — 2000-х годах в мире появилось несколько солидных международных организаций, призванных наладить методологическую и «полевую» работу по реализации проектов непосредственно в сфере безопасности человека¹³. Тогда же концепт был признан и на межправительственном уровне: понятие «человеческая безопасность» или «безопасность личности» все чаще звучало на встречах самого высокого уровня; ряд государств включили человеческую безопасность в свои официальные внешнеполитические стратегии. Концепт укоренился в программах помощи развитию основных мировых доноров. Так, анализ опубликованной в 2000 г. стратегии устойчивого развития одного из ключевых участников донорского сообщества — Агентства по международному развитию США (отметим, что это был чуть ли не последний из значительных документов, подготовленных накануне событий, обусловивших феномен секьюритизации развития) — дает возможность заметить, насколько тесно коррелировались в нем оба концепта¹⁴.

¹³ Наиболее значимые из них — созданное в 1998 г. Сообщество по решению проблем человеческой безопасности (Human Security Network, HSN), которое включает 12 стран во главе с Норвегией и Канадой; Целевой фонд ООН по безопасности человека (UN Trust Fund for Human Security, UNTFHS), образованный в 1999 г. по инициативе Организации Объединенных Наций и правительства Японии; учрежденная в 2001 г. Комиссия ООН по проблемам человеческой безопасности (The Commission on Human Security, CHS); а также Общество друзей человеческой безопасности (Friends of Human Security, FHS) — открытый форум стран — членов ООН и других международных организаций, начавший свою работу в 2006 г.

¹⁴ USAID's Strategy for sustainable development: An overview // USAID. 10.04.2000. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/200sai.pdf> (accessed: 15.10.2018).

Императивы устойчивого развития как под кальку повторяли в документе все те параметры, которые обозначались в качестве угроз и рисков человеческой безопасности. Значительно расширив прежний, энвайроменталистский компонент нексуса «экологическая безопасность — устойчивое развитие», концепт «человеческая безопасность» фактически пришел ему на смену.

Американские исследователи С. Хэграм, У. Кларк и Д. Раад, приветствуя утверждение концептов «человеческое развитие» и «человеческая безопасность» в теории и практике, считали, что на рубеже веков наступило время для углубления и уточнения этих конструктов, и предлагали, с их точки зрения, более всеохватывающий и отвечающий целям именно *устойчивого* развития формат — «устойчивую безопасность». При этом основной акцент ученые делали на экологической безопасности, однако в менее «человекоцентричном» фокусе. Это означало, что окружающая среда должна была рассматриваться не только в качестве источника угроз безопасности человека, но и как самостоятельная ценность [Khagram et al., 2003].

Однако процесс становления «связки» в ее новой редакции — «человеческая безопасность — устойчивое развитие» (и в теории, и тем более в политической практике) — не был гладким.

Едва начав концептуализироваться, «связка» подверглась решительному пересмотру, основанием для которого стали события 11 сентября 2001 г. в США. На сей раз старт новому дискурсу был дан не теоретиками, а политиками: в мире началась «глобальная война против террора». В то же время к чести ученых-теоретиков нужно сказать, что объявленный Дж. Бушем-мл. «крестовый поход против терроризма» послужил подтверждением правоты приверженцев Копенгагенской школы в области изучения международных отношений во главе с Б. Бузаном, объяснивших феномен секьюритизации задолго до того, как мир вступил в этот период (хотя понятна и обратная связь: в значительной степени именно исследования Б. Бузана и его коллег в 1990-х годах [Buzan et al., 1998] подготовили благодатную почву для невероятно быстрого утверждения концепта «секьюритизации» в теории международно-политической науки). Знаменитое обращение 43-го президента США к Конгрессу 20 сентября 2001 г.¹⁵ служило ярким примером, в котором понятие «безопасность»

¹⁵ Address to the Joint Session of the 107th Congress United States Capitol Washington, D.C. 20.09.2001 // Selected speeches of President George W. Bush 2001–2008. Available at: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf (accessed: 15.10.2018).

выступило в качестве «речевого акта, представлявшего собой реакцию на угрозу и требующего чрезвычайных действий» [Busan et al., 1998: 21]. Эта речь дала старт политическому дискурсу, который, согласно методологии, ранее предложенной Копенгагенской школой, и явился классическим способом утверждения процесса секьюритизации в международных отношениях. Прозвучавшее в ней обоснование масштабности угрозы должно было обозначить цель и сразу же определить средства ее достижения, а именно: возможность для правительства возложить на себя особые полномочия и оправдать применение силы в обход установленных норм.

Процесс секьюритизации мировой политики не мог не захватить и один из важных ее сегментов — международное развитие. Стартовавший на либеральной волне окончания «холодной войны» процесс расширения и гуманизации первого компонента нексуса «безопасность — развитие» пошел на убыль: «Девелопментализация безопасности» обернулась «секьюритизацией развития» [Бартенев, 2011: 39]. Последняя стала центральной в девелопменталистском дискурсе¹⁶. Содержанием и одновременно результатом этого процесса оказалось резкое сужение повестки дня в области безопасности: акцент снова перешел на национальную безопасность. Интересно отметить, что специалисты в области международного развития помнят практически аналогичный виток девелопменталистской спирали, произошедший в начальный период ее истории. На рубеже 1940-х–1950-х годов предложенная американскими либералами идея технической помощи отсталым странам именно в силу сужения первого компонента нексуса была выхолощена и на практике превратилась в придаток программ военной и военно-экономической помощи.

Последствия новой волны секьюритизации стали сказываться уже очень скоро. Международное сообщество девелопменталистов, вдохновленное оптимистичными результатами саммита в Рио-де-Жанейро 1992 г. и возлагавшее большие надежды на Рио+10, проведение которого было запланировано на 2002 г. в Йоханнесбурге, было крайне разочаровано его результатами. По сравнению с принятой 10 лет назад широкой программой развития — «Повесткой дня на XXI век» — итоги Йоханнесбургского форума были более чем скромными (забегая вперед, скажем, что с

¹⁶ Важно сделать оговорку: связка «безопасность — развитие» в концепции содействия международному развитию присутствовала изначально, но переосмыслению подвергалось содержание понятия «безопасность».

не меньшей долей скепсиса и разочарования эксперты оценивали и итоги следующего саммита — Рио+20¹⁷). Конечно, было бы наивно объяснять неудачи и невнятность решений обоих саммитов одной лишь секьюритизацией. Однако факт незаинтересованности и безынициативности правительств ряда ключевых развитых стран был налицо. Объяснялось это в значительной степени тем, что в руководстве этих государств, в первую очередь Соединенных Штатов, после событий 2001 г. царило смятение и в целом отсутствовало понимание того, каким должно быть устойчивое развитие. Администрация Дж. Буша-мл., озабоченная угрозами государственной безопасности, фактически дистанцировалась от подготовки саммита «Рио+10» и отправила туда большую, но весьма непрестижную делегацию. В дни форума ведущие информационные издания страны писали, что между ее членами существовали серьезные разногласия по поводу данных им президентских напутствий, в первую очередь в отношении указания не подписывать основные итоговые документы. СМИ с удовольствием цитировали высокопоставленных сотрудников администрации, цинично и нелестно высказывавшихся о Йоханнесбургском саммите и называвших его «цирком»¹⁸.

* * *

Для многих экспертов, политиков и общественных деятелей секьюритизация развития означала уход от девелопменталистских приоритетов, явственно обозначившихся в предшествовавший период. В то же время они, конечно, и сами не могли не осознавать, что оснований для оптимизма, свойственного атмосфере международных отношений самых первых лет после окончания «холодной войны», явно поубавилось: мир в первые годы XXI в. стал гораздо опаснее, чем в период «биполярности». Практически одновременно с провозглашением «глобальной войны с терроризмом» ученые начали поиски новой парадигмы безопасности, которая могла бы, с одной стороны, скорректировать многие положения концепции человеческой безопасности и приблизить ее к реальностям нового мира, с другой — удержать

¹⁷ Examining Rio+20's outcome // Council on Foreign Relations. 05.07.2012. Available at: <https://www.cfr.org/expert-roundup/examining-rio20s-outcome> (accessed: 15.10.2018).

¹⁸ The Earth Summit; U.S. delegation in Rio strained and divided over policy // The New York Times. 12.06.1992. Available at: <https://www.nytimes.com/1992/06/12/world/the-earth-summit-us-delegation-in-rio-strained-and-divided-over-policy.html> (accessed: 15.10.2018).

политиков от крайностей и стремления вернуться к прежним, узким и устаревшим, трактовкам безопасности и национальных интересов. Несмотря на размытость и абстрактность формулировок парадигмы человеческой безопасности, в ней, несомненно, присутствовали перспективный теоретический посыл и запас глубины, необходимой для дальнейшей ее разработки.

В частности, упомянутая «свобода от страха», предполагавшая защиту человека от всякого насилия, уже в 1990-е годы способствовала переключению внимания ученых на внутригосударственные, религиозные, межэтнические конфликты. Перспективной также оказалась добавленная в повестку дня человеческой безопасности взаимозависимость между проблемами изменения климата и нехватки ресурсов, с одной стороны, и конфликтами — с другой. Эта связка способствовала введению в фокус девелопменталистского дискурса начала XXI столетия одного из наиболее острых вопросов современных международных отношений — проблемы государственной состоятельности как угрозы глобальной безопасности¹⁹.

Результатом осмысления учеными мирополитических реалий начала века и их корреляции с состоянием теории развития стала новая парадигма — «устойчивая безопасность». Наиболее развернутую и обоснованную теоретическую трактовку этого понятия, как уже упоминалось, предложили эксперты ОИГ — базирующейся в Великобритании неправительственной организации, которая занимается разработкой стратегических подходов в области безопасности, миростроительства и правосудия, а также благотворительными проектами. Сама группа позиционирует себя в качестве организации, содействующей «глобальному сотрудничеству на основе подходов, структур и институтов, которые поддерживают мир и безопасность в долгосрочной перспективе», а также занятой распространением «экспертных знаний по вопросам климатической и экологической политики, проблемам маргинализации и развития, оборонной промышленности, эскалации геополитической напряженности, особенно на Ближнем Востоке и в Северной Африке»²⁰.

¹⁹ Подробнее об основных направлениях эволюции и взаимовлияния политического и научного дискурсов по проблемам государственной состоятельности в странах Запада и о «логике понятийной эквилибристики», предопределявших переход от «несостоявшихся государств» (failed states) к «неустойчивым состояниям» (fragile situations), см.: [Бартенев, 2017].

²⁰ Sustainable security programme // Oxford Research Group. Available at: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/Pages/Category/sustainable-security> (accessed: 15.10.2018).

Исходной позицией ученых ОИГ стала неудовлетворенность секьюритизацией, а точнее, милитаризацией в сфере международных отношений и развития. Никогда прежде человечество не жило в мире, который, с одной стороны, был бы столь взаимосвязанным, с другой — столь социально и экономически разделенным, отмечали исследователи в докладе, названном ими «Глобальные ответы на глобальные угрозы. Устойчивая безопасность XXI века» [Abbott et al., 2006]. При этом никогда раньше не были так очевидны экологические риски и ограничения, и никогда раньше традиционные подходы к решению конфликтов посредством применения силы не давали столь контрпродуктивных результатов.

«Международный терроризм фактически представляет собой относительно незначительную угрозу по сравнению с другими, более серьезными глобальными тенденциями, — рассуждали эксперты, — и нынешние меры реагирования на эти тенденции, скорее всего, увеличат, а не уменьшат риски дальнейших террористических нападений» [Abbott et al., 2006: 4]. «Война с терроризмом» характеризовалась аналитиками как близорукий подход к решению фундаментальных и долгосрочных проблем, шаг назад от прежней парадигмы — безопасности человека. Секьюритизацию ученые называли «парадигмой контроля», рассматривая ее в качестве попытки сохранения статус-кво военными средствами и поддержания состояния отсутствия безопасности без устранения его коренных причин. Реалии глобального мира требовали пересмотра существовавших подходов. В этой связи эксперты ОИГ предлагали собственную концепцию, которую, видимо, по аналогии и для наглядной параллели с устойчивым развитием называли «устойчивой безопасностью» (хотя термин этот употреблялся в ученом сообществе и ранее).

Устойчивая безопасность, полагали британские исследователи, могла быть обеспечена посредством выявления и устранения основных факторов и причин конфликтов (отсутствия безопасности), а не борьбы с их симптомами. Основное внимание в формате новой парадигмы было предложено уделять превентивным, а не реактивным стратегиям изучения и урегулирования конфликтов. Обосновывая необходимость перехода к новой парадигме безопасности, эксперты определили четыре взаимосвязанные группы факторов, которые, по их мнению, следовало рассматривать в качестве коренных причин конфликтов и отсутствия безопасности в современном мире, а также вероятных детерминант будущих конфликтов [Abbott et al., 2006: 7]:

- социальные последствия изменения климата: деградация инфраструктуры, нехватка ресурсов и массовое перемещение населения, ведущие к гражданским беспорядкам, межобщинному насилию и международной нестабильности;
- усиление конкуренции за доступ к ресурсам;
- усиление социально-экономических разногласий, политическая, экономическая и культурная маргинализация подавляющего большинства населения мира;
- глобальная милитаризация: расширение применения военной силы в качестве меры обеспечения безопасности и дальнейшее распространение военных технологий, включая химическое, биологическое, радиологическое и ядерное оружие.

Пункт о социальных последствиях изменения климата фактически примирил две методологически противоположные трактовки экологической безопасности. Речь в предложенной парадигме шла не только об угрозах человечеству, но и об экологической безопасности как таковой. Говоря об изменении климата и связанных с ним стихийных бедствиях, которые могут привести к перемещению людей из зон засухи или, наоборот, затопления и к массовой миграции, авторы оперировали категориями человеческой безопасности, т.е. говорили об угрозах человеку: нехватке продовольствия, антисанитарии, болезнях, социальных беспорядках и т.д. В то же время они придерживаются теории негативного воздействия деятельности самого человека на окружающую среду, приведшего к крупномасштабной потере биологического разнообразия Земли и повышению глобальной средней температуры. Некоторые из ранних эффектов глобального потепления, по мнению ученых, уже очевидны. Так, они приводят данные специалистов Всемирной организации здравоохранения за 2004 г., которые подсчитали, что в начале XXI в. смертность, обусловленная антропогенными факторами, составляет не менее 150 тыс. человек в год, причем наибольшая доля этих смертей приходится на Южную Африку [Abbott et al., 2006: 8]. При этом эксперты подчеркивают, что риски, порождаемые человеком в результате бездумного обращения с природой, потенциально являются значительно более разрушительными, чем международный терроризм, и имеют долгосрочные последствия для безопасности не только личности, но и всех без исключения стран.

Довольно большой раздел доклада посвящен проблеме энергетики, в частности атомной. Эксперты полагают, что реакцией на глобальное потепление и решением энергетической проблемы не

должен стать «ядерный ренессанс». Новые объекты атомной энергетики лишь увеличат количество потенциальных мишеней для террористов; технологии и материалы могут привлечь внимание «государств-изгоев» или террористических сетей, стремящихся разработать собственное оружие. В этом аспекте оксфордские эксперты разделяют точку зрения шведского физика, лауреата Нобелевской премии А. Ханнеса о том, что мирный атом и военный атом — в сущности, «сиамские близнецы» [Abbott et al., 2006: 17]. Вместо строительства новых ядерных реакторов ученые предлагают сосредоточить внимание на защите и безопасности уже существующих установок и изучении вариантов полного отказа от их использования. Наиболее устойчивыми и безопасными ответными мерами могут стать освоение возобновляемых источников энергии — ветровой, волновой, приливной и солнечной, а также внедрение радикальных практик энергосбережения. Это тем более необходимо, поскольку растущее потребление нефти является основной причиной изменения климата и уже по одной только этой причине должно быть сокращено. В качестве аргумента в пользу существования связи безопасности с борьбой за ресурсы и необходимости переориентироваться на возобновляемые источники энергии эксперты приводят конфликты в Персидском заливе. Однако нефть — это отнюдь не единственный природный ресурс, борьба за который может привести к нестабильности в мире.

С каждым годом все большие опасения ученых вызывает стойкая тенденция обезвоживания планеты. Неслучайно эксперты ООН назвали водный кризис одной из главных угроз выживанию человечества и объявили 2005–2015 гг. декадой «Воды для жизни», призвав государства и общественные организации инициировать и поддерживать программы содействия странам, население которых страдает от острой нехватки чистой пресной воды²¹. Авторы концепта «устойчивая безопасность», правда, отметили, что неравный доступ к воде и ее нехватка в ближайшем будущем, возможно, и не спровоцируют конфликтов, но, несомненно, способны усугубить существующую напряженность и могут быть использованы в качестве инструмента в рамках уже начавшихся в силу других причин межгосударственных противостояний [Abbott et al., 2006: 14].

²¹ Международное десятилетие действия «Вода для жизни», 2005–2015 // ООН. Доступ: <http://www.un.org/ru/waterforlifedecade/background.shtml> (дата обращения: 10.10.2018).

Попытки поддержания международной безопасности путем активного использования военной силы, по мнению экспертов ОИГ, ни в коей мере не затрагивают ключевой тенденции современности — глобальной маргинализации населения, вызванной тем, что выгоды от общемирового экономического роста последних десятилетий распределяются крайне неравномерно, концентрируясь лишь в отдельных странах и даже отдельных компаниях. «Война с терроризмом», наоборот, фактически поощряет рост радикальных и экстремистских движений. Политическая изоляция и карательные методы ведут лишь к новому витку насилия, росту организованной преступности, социальным беспорядкам, культурным разногласиям, дальнейшему углублению неравенства и усугублению бедности. Политика сдерживания этих явлений должна выходить за рамки традиционных форм борьбы с терроризмом и включать широкий спектр методов предотвращения и разрешения конфликтов, в основе которых лежат усилия, направленные на решение глобальных социально-экономических проблем [Abbott et al., 2006: 16, 18].

Проблему «маргинализации большинства» аналитики предложили решать весьма диверсифицированными методами: во-первых, включением задачи борьбы с нищетой в список приоритетов мирового сообщества; во-вторых, посредством «реформы глобальных систем торговли, помощи и облегчения бремени задолженности»; в-третьих, «рассмотрением законных политических претензий и чаяний маргинализированных групп», которое предполагалось сочетать с проводимыми разведывательными службами контртеррористическими и полицейскими операциями против «экстремистских и революционных групп», а также, где это возможно, диалогом с руководством террористических формирований [Abbott et al., 2006: 28]. Для того чтобы остановить темпы глобальной милитаризации, государства, обладающие ядерным оружием, по мнению авторов доклада, должны предпринять «смелые и заметные» шаги в направлении разоружения, одновременно отказавшись от программ по разработке и распространению новых видов ядерного и биологического оружия [Abbott et al., 2006: 28–29].

В докладе отмечалось, что императивы устойчивой безопасности требуют огромных совместных усилий международного сообщества. Только такой авторитетной организации, как ООН, под силу координация конкретных программ подобного масштаба. Отдельные правительства, слишком сосредоточенные на собственных интересах и привлекаемые кажущейся простотой

принятия решений в формате секьюритизации, вряд ли готовы реализовывать новый подход «без давления снизу», а это означает, что в процессе утверждения парадигмы большая ответственность ложится также на неправительственные организации и гражданское общество в целом. В то же время, по мнению авторов, взять на себя инициативу и обеспечить политическое лидерство в этом процессе могут и должны две страны — США и Великобритания [Abbott et al., 2006: 28–29].

В целом при сопоставлении концептов «устойчивая безопасность» и «человеческая безопасность» прежде всего обращают на себя внимание широкий охват и наступательный характер первого из них, расчет на долгосрочные перспективы, ярко выраженный реформистский компонент. Можно отметить и некоторое ужесточение формулировок, что выражается в значительно меньшем количестве упоминаний и отсылок к человеческой (личностной) безопасности, частичном возвращении к привычным императивам государственной безопасности, отсутствии акцентов на бережном отношении к традициям и культуре различных этнических групп, гарантиях соблюдения гражданских прав и т.д. Однако утверждать, что в трактовке британских ученых устойчивая безопасность менее антропоцентрична [Khagram et al., 2003: 290], на наш взгляд, не совсем верно. Эта оценка, безусловно, справедлива в отношении одного из аспектов парадигмы — безопасности окружающей среды, которая больше не рассматривается лишь в качестве источника рисков и угроз для человека. В остальном перечень императивов устойчивой безопасности представляется не только более обширным, но и более конкретным. Если внимательно посмотреть, то ни одна позиция человеческой безопасности при переходе в новую парадигму не потерялась. Просто теперь эксперты попытались разместить их не каждую по отдельности (защита от экологических катастроф, свобода от бедности, продовольственная безопасность, права и достоинство человека и т.д.), а, по аналогии с медицинской семiotикой, представить симптомы «ненормальности» состояния современного мира с одновременной диагностикой всего комплекса их причин. С точки зрения теории основополагающие компоненты новой парадигмы — социальный прогресс, экономика и ответственность за окружающую среду, образуя жесткую и не подверженную деформации конструкцию правильного треугольника, должны были составить логичную и полноценную пару концепту «устойчивое развитие». Прикладное значение данного теоретического конструкта состояло в интеграции императивов

государственной, человеческой и экологической безопасности и в возможности расширения поля деятельности как международных организаций, так и отдельных правительств.

Помимо оксфордских экспертов в качестве большого энтузиаста в деле продвижения парадигмы устойчивой безопасности в последние десятилетия позиционирует себя Центр за американский прогресс — «мозговой центр» либерального направления, в политическом плане ориентирующийся на Демократическую партию США. Деятельность этой организации отличается меньшей склонностью к теоретизированию; рекомендации Центра имеют более прикладной характер, что вполне объяснимо: начиная с момента его учреждения в 2003 г. эксперты работают над политическими стратегиями конкретных персоналий — президентов и кандидатов в президенты США. Понятие «устойчивая безопасность» в объяснении экспертов Центра за американский прогресс существенно отличается от оксфордской интерпретации. Интересно, что американский вариант также представляет собой равносторонний треугольник, но совершенно иного содержания.

«Устойчивая безопасность — это переосмысление наших представлений о национальной безопасности в сегодняшнем меняющемся, глобализирующемся мире, — говорят эксперты Центра. — <...> Наряду с высокоэффективными вооруженными силами дипломатия и содействие международному развитию зачастую могут быть менее затратными, но не менее действенными методами решения наших общих проблем: создания новых возможностей для людей и предотвращения и разрешения конфликтов без применения военной силы. <...> Устойчивая безопасность — это будущее Америки и мира в долгосрочной перспективе, сфокусированное на трех компонентах: 1) национальной безопасности (обеспечение безопасности Соединенных Штатов); 2) человеческой безопасности (благополучие и защита людей); 3) коллективной безопасности (общие интересы всего мира)»²². Таким образом, эксперты Центра предлагают создать концепт «устойчивая безопасность» путем «примирения» и соединения двух часто противоречащих друг другу понятий — «государственная безопасность» и «человеческая безопасность».

Сторонников данной интерпретации устойчивой безопасности подобная эклектичность не смущает, они объясняют ее довольно просто: «Стратегия национальной безопасности, как

²² About sustainable security // Center for American Progress. Available at: <https://www.americanprogress.org/about/ss-about/> (accessed: 12.10.2018).

правило, разрабатывается в режиме реального времени и ориентирована на существующие в данный момент непосредственные угрозы, между тем как стратегия безопасности человека, направленная на улучшение условий жизни людей, предполагает более долгосрочные перспективы. Устойчивая безопасность сочетает в себе эти два аспекта, что позволяет сосредоточить внимание на задачах защиты Соединенных Штатов и одновременного отстаивания интересов всего человечества — не только потому, что это правильно, но и потому, что этого требует наша безопасность» [Smith, 2008]²³. При всей абстрактности формулировок обращает на себя внимание акцент, который аналитики делают на национальной безопасности. Парадигма устойчивой безопасности в практической плоскости — это «прогрессивный подход к проблемам внешней политики и национальной безопасности, который уделяет внимание развитию в той же степени, что обороне и дипломатии» (так называемый подход «3D») [Smith, 2008]. С одной стороны, следует признать, что в силу указанной эклектичности американский подход уязвим для критики. С другой стороны, нельзя отрицать, что его нацеленность на практическую политику и возрождение акцента на национальной безопасности уже дают результаты.

В качестве примера можно привести разработанный экспертами Министерства обороны США и опубликованный в 2011 г. (т.е. в еще в период первого срока президентства Б. Обамы, администрация которого тесно сотрудничала с Центром) информационно-аналитический доклад, где утверждается, что «безопасность — это больше, чем оборона», что государственные интересы США требуют инвестировать меньше средств в оборону и больше — в «устойчивое процветание и безопасность», что американские национальные интересы следует реализовывать «в рамках “стратегической экосистемы”» и т.д. [Mg. Y, 2011: 3, 5]. Поскольку выводы о необходимости переориентации дискурса по проблемам обеспечения национальной безопасности с сугубо традиционных императивов на неотложные задачи экономического, социального и экологического характера высказывают не ученые, а сотрудники главного военного ведомства, публикация

²³ Интересно, что автор этого доклада Гэйл Смит была назначена Б. Обамой после его прихода к власти старшим директором по вопросам демократии и развития в Аппарате Совета национальной безопасности США, а в 2015 г. возглавила Агентство по международному развитию (USAID). Ее деятельность на этих постах способствовала расширению использования невоенных инструментов — дипломатии и содействия развитию — в американской внешней политике.

доклада, несомненно, стала знаковым событием не только в политической жизни США, но и в девелопменталистике в целом.

Если же говорить об эволюции теоретического дискурса устойчивой безопасности, то сегодня его мейнстримом является связка водной, продовольственной, энергетической и климатической безопасности (water-food-energy-climate security nexus). Эта четырехчленная формула была обоснована экспертами международного сообщества девелопменталистов в 2011 г. в двух наиболее значительных документах: аналитическом обзоре, подготовленном по инициативе Всемирного экономического форума²⁴, и докладе Стокгольмского института окружающей среды²⁵. Оба документа и по структуре, и по содержанию заметно перекликались с докладом Комиссии Брундтланд 1987 г.

Указанная трактовка концепта «устойчивая безопасность» вызывает немало критики среди западных ученых [Leese, Meisch, 2015; Matthew et al., 2017].

Ряд специалистов, обращая внимание на экологический крен устойчивого развития, предлагают не исключать из мультидисциплинарного поля исследований недавнюю полномостную хозяйку девелопменталистики — экономику. В частности, известный специалист в области международных отношений финский профессор Дж. Рейд, рассуждая в рамках неолиберальной парадигмы, формулирует свою оригинальную трактовку связки «устойчивое развитие — безопасность». С точки зрения исследователя, «стрессоустойчивость» (resilience) является не чем иным, как взаимодействием экологических и экономических факторов в рациональном поле безопасности. «В то время как устойчивое развитие призвано гарантировать безопасную жизнь биосферы, — пишет Дж. Рейд, — экономика является средством обеспечения этой безопасности» [Reid, 2013: 353–354].

* * *

В сегодняшней англоязычной девелопменталистской литературе, посвященной безопасности, часто можно встретить неологизм «лиддизм» (liddism — от англ. “lid” — крышка). Он

²⁴ Water security: The water-energy-food-climate nexus // World Economic Forum. 2011. Available at: <https://www.weforum.org/reports/water-security-water-energy-food-climate-nexus> (accessed: 03.11.2017).

²⁵ Hoff H. Understanding the nexus. Background paper for the Bonn 2011 conference: The water, energy, and food security nexus. Stockholm Environment Institute, Stockholm. Available at: http://wef-conference.gwsp.org/fileadmin/documents_news/understanding_the_nexus.pdf (accessed: 03.11.2017).

используется для характеристики практикующихся в последние почти два десятилетия жестких, милитаристских или парамилитаристских, подходов ведущих стран к решению наиболее актуальных мирополитических проблем. Критики секьюритизации считают, что эти подходы не способны обеспечить безопасность и могут лишь «прикрыть» ее отсутствие. Как отмечает британский ученый, автор выдержавшей три издания книги «Теряя контроль: глобальная безопасность в XXI веке» П. Роджерс [Rogers, 2010], глубоко ошибочная стратегия «лиддизма» не будет работать в долгосрочной перспективе и, по сути, уже давно на фоне расширения практики применения военной силы и увеличения числа асимметричных конфликтов демонстрирует полную неэффективность. «Поиск других путей к устойчивому будущему сегодня актуален как никогда», — заключает ученый²⁶.

Ответом девелопменталистского сообщества на секьюритизацию международных отношений и развития стала парадигма устойчивой безопасности. Основное отличие нового подхода от «парадигмы контроля» (или «лиддизма») заключается в том, что, по замыслу разработчиков, он направлен не на поддержание статус-кво посредством применения силы (то, что авторы называют «борьбой с симптомами заболевания»), а на устранение коренных причин существующих угроз с использованием наиболее эффективных имеющихся средств («лечение самой болезни»). Таким образом, устойчивый подход к обеспечению безопасности по своей сути является превентивным. Однако важно отметить, что новая парадигма, по мнению ее создателей и приверженцев, была не только антиподом секьюритизации, но и альтернативой предшествующей трактовке первого компонента нексуса «безопасность–развитие» — человеческой безопасности. Роль содержательной и стилистической фигуры контраста при этом должно было играть именно понятие «устойчивость». Несмотря на то что отдельные элементы новой парадигмы наверняка еще будут уточняться, конкретизироваться и унифицироваться, по всей видимости, сегодня можно с осторожностью сказать, что исходное положение теории развития, более полувека назад облеченное Р. Макнамарой в незыблемую формулу «безопасность — это развитие, а развитие — это безопасность»²⁷, транс-

²⁶ Rogers P. Beyond 'Liddism': Towards real global security // Open Democracy. 01.04.2010. Available at: <https://www.opendemocracy.net/paul-rogers/beyond-%E2%80%9Cliddism%E2%80%9D-towards-real-global-security> (accessed: 10.09.2018).

²⁷ Эту фразу в разные времена произносили многие политические и общественные деятели, но наиболее часто цитируется именно экс-министр обороны США,

формировалось в новое, усовершенствованное клише: «устойчивая безопасность — это устойчивое развитие, а устойчивое развитие — это устойчивая безопасность».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Асташин В.В. Альтернативные подходы к проблемам безопасности в международных исследованиях: концепция человеческой безопасности // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2008. № 2 (14). С. 63–69.
2. Балувев Д. Понятие human security в современной политологии // Международные процессы. 2003. Т. 1. № 1. С. 95–105.
3. Бартенев В.И. От «несостоявшихся государств» к «неустойчивым состояниям»: логика понятийной эквилибристики // Полис. Политические исследования. 2017. № 2. С. 26–41.
4. Бартенев В.И. Связка «безопасность–развитие» в современных западных исследованиях: от деконструкции к концептуализации // Международные процессы. 2015. Т. 13. № 3. С. 78–97.
5. Бартенев В.И. Секьюритизация сферы содействия международному развитию: анализ политического дискурса // Вестник международных организаций. 2011. № 3. С. 37–50.
6. Биктимирова З.З. Безопасность в концепции развития человека // Общественные науки и современность. 2002. № 6. С. 135–142.
7. Задохин А.Г. Человеческая безопасность как составляющая стратегии устойчивого развития // Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики: Материалы научного семинара / Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. Доступ: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (дата обращения: 23.09.2018).
8. Капица Л. Человеческая безопасность // ResearchGate. 2013. Доступ: https://www.researchgate.net/publication/249771346_Celoveceskaa_bezopasnost_-stata_PDF (дата обращения: 23.09.2018).
9. Кочетков В.В., Пак Е.В. Человеческая безопасность в контексте дефицита водных ресурсов // Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики: Материалы научного семинара / Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. Доступ: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (дата обращения: 23.09.2018).
10. Рощина И.В., Дятлова Н.А., Рощина Г.С. Устойчивое развитие и устойчивая безопасность монопрофильных муниципальных образований // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 4. С. 54–63.
11. Рыжов И.В., Золина Д.М. Человеческая безопасность в свете соперничества между государствами Ближнего Востока за водные ресурсы // Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики: Материалы научного семинара / Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. Доступ: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (дата обращения: 23.09.2018).

впоследствии директор Всемирного банка Р. Макнамара: McNamara R.S. Speech on 'Security in the Contemporary World'. Secretary of Defense before the American Society of Newspaper Editors. Montreal, Canada, May 18th, 1966. Available at: http://2parse.com/?page_id=3385 (accessed: 21.10.2018).

12. Тимофеев Г.А., Орлинская О.М. Экологическая безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации // *Власть*. 2017. Т. 25. № 2. С. 69–74.

13. Урсул А.Д. Безопасность и развитие: междисциплинарный подход и глобальное измерение // *Вестник МГИМО-Университета*. 2017. № 3. С. 141–160.

14. Худайкулова А.В. Human security в политическом дискурсе и международной практике // *Безопасность человека в контексте международной политики: вопросы теории и практики: Материалы научного семинара* / Под ред. П.А. Цыганкова. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2010. Доступ: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (дата обращения: 23.09.2018).

15. Юдин Н.В. Расширение проблематики исследований безопасности // *Международные процессы*. 2017. Т. 15. № 1. С. 60–78.

16. Юдин Н.В. Связка «безопасность–развитие»: проблемы и перспективы инструментализации // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 9. С. 16–23.

17. Abbott Ch., Rogers P., Sloboda J. Global responses to global threats. Sustainable security for the 21st century. Oxford: Oxford Research Group, 2006.

18. Biswas A., Tortajada C. Water security, climate change, and sustainable development. New York: Springer, 2016.

19. Buzan B. People, states, & fear: The national security problem in international relations. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1983.

20. Buzan B., Weaver O., Wilde J. de. Security: A new framework for analysis. Boulder; London: Lynne Rienner, 1998.

21. Climate change and food security: Adapting agriculture to a warmer world / Ed. by D.B. Lobell, M. Burke. Stanford: Stanford University, 2009.

22. Dalby S. Security and environmental change. Cambridge, UK: Polity Press, 2009.

23. Khagram S., Clark W.C., Firas Raad D. From the environmental and human security to sustainable security and development // *Journal of Human Development*. 2003. Vol. 4. No. 2. P. 289–313.

24. Krause K. Towards a practical human security agenda. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper No. 26. 2007. Available at: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP26.pdf> (accessed: 21.10.2018).

25. Lama M.P. Human vs. national security // *Global-E. 21st Century Global Dynamics*. 17.04.2018. Vol. 11. Iss. 22. Available at: <http://www.21global.ucsb.edu/global-e/april-2018/human-vs-national-security> (accessed: 21.10.2018).

26. Leese A., Meisch S. Securitizing sustainability? Questioning the ‘Water, energy, and food-security nexus’ // *Water Alternatives*. 2015. Vol. 8. No. 11. P. 695–709.

27. Matthew R., Harron C., Goodrich K. The social ecology of the anthropocene: Continuity and change in global environmental politics. The WSPC reference on natural resources and environmental policy in the era of global change. New Jersey; London; Singapore; Beijing; Shanghai; Hong Kong; Taipei; Chennai; Tokyo: World Scientific Publishing, 2017.

28. McDonald M. Ecological security // *Global policy*. 07.03.2016. Available at: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/07/03/2016/ecological-security> (accessed: 23.10.2018).

29. Mr. Y. A national strategic narrative. Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011.

30. Mustafa D., Akhter M., Nasrallah N. Understanding Pakistan's water-security nexus. Washington, D.C.: Washington Institute of Peace, 2013. Available at: https://www.usip.org/sites/default/files/PW88_Understanding-Pakistan%27s-Water-Security-Nexus.pdf (accessed: 20.10.2018).
31. Mykleby M., Doherty P., Makower J. The new grand strategy: Restoring America's prosperity, security, and sustainability in the 21st century. New York: St. Martin Press, 2016.
32. Picard L., Buss T., Seybolt T., Lelei M. Sustainable development and human security in Africa: Governance as the missing link. Boca Raton: CRC Press, 2015.
33. Reid J. Interrogating the neoliberal biopolitics of the sustainable-development-resilience nexus // *International Political Sociology*. 2013. Vol. 7. No. 4. P. 353–367.
34. Rogers P. Losing control: Global security in the 21st century. London; New York: PlutoPress, 2010.
35. Selby J., Hoffmann C. Rethinking climate change, conflict, and security // *Geopolitics*. 2014. Vol. 19. No. 4. P. 747–756.
36. Smith G. In search of sustainable security. Linking national security, human security, and collective security to protect America and our world // *Center for American Progress*. 19.06.2008. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2008/06/19/4550/in-search-of-sustainable-security/> (accessed: 16.11.2018).
37. Suri J., Valentino B. Sustainable security. Rethinking American national security strategy. New York: Oxford University Press, 2016.
38. Weiss T.G. The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era // *Security Dialogue*. 2004. Vol. 35. No. 2. P. 135–153.

E.N. Glazunova

ON THE GENESIS OF THE 'SUSTAINABLE SECURITY' CONCEPT

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

Contemporary specialist in development studies use a variety of similar terms often incoherently. In particular, this observation applies to the concept of 'security'. While the term 'sustainable development' is now firmly established in theory and policy, the 'security' concept remains essentially contested. In the relevant literature 'sustainable development' may be linked to 'environmental security', 'human security' or 'sustainable security'. Acknowledging the existence of an inextricable 'security — development nexus', the author traces the modifications of its first element. Examination of the concepts used in an academic discourse over the last three decades — since the emergence of 'sustainable development' paradigm allows to reconstruct the genesis of 'sustainable security', one of the most recent entries to international development lexicon. This paper demonstrates that initially, when 'sustainable development' concept had just emerged, the nexus was seen as a dyad 'sustainable development — environmental safety'. At the very

end of the 20th century, scholars came up with a new modification of the nexus — ‘human security — sustainable development’. However, the process of its conceptualization was disrupted by the so-called ‘securitization of development’. The international development community’s responded to this disruption with a ‘sustainable security’ concept. Describing the key parameters of ‘sustainable security’, the author emphasizes that a unified and holistic approach to its conceptualization is yet to be formed in the Western development community.

Keywords: sustainable development, sustainable security, security–development nexus, securitization of development, environmental security, human security, climate change, natural resources, inequality, poverty, globalization, violence, conflicts.

About the author: *Elena N. Glazunova* — PhD (History), Leading Research Fellow, Deputy Director of the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: elenanglazunova@mail.ru).

Acknowledgements: The research has been accomplished with a financial support from the Russian Science Foundation, project № 15-18-30066.

REFERENCES

1. Astashin V. 2008. Al'ternativnyye podkhody k problemam bezopasnosti v mezhdunarodnykh issledovaniyakh: kontseptsiya chelovecheskoy bezopasnosti [Alternate ways to security problems in international researches: The concept of human security]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 2, pp. 63–69. (In Russ.)
2. Baluev D. 2003. Ponyatiye human security v sovremennoi politologii [The notion of human security in contemporary political science]. *International Trends*, vol. 1, no. 1, pp. 95–105. (In Russ.)
3. Bartenev V.I. 2017. Ot ‘nesostoyavshikhsya gosudarstv’ k ‘neustoychivym sostoyaniyam’: logika ponyatiynoy ekvilibristiki [From ‘failed states’ to ‘states of fragility’: Logic of conceptual acrobatics]. *Polis. Political Studies*, no. 2, pp. 26–41. (In Russ.)
4. Bartenev V.I. 2015. Svyazka ‘bezopasnost’–razvitiye’ v sovremennykh zapadnykh issledovaniyakh: ot dekonstruktsii k kontseptualizatsii [Security–development nexus in Western bibliography: From deconstruction to contextualization]. *International Trends*, vol. 13, no. 3, pp. 78–97. (In Russ.)
5. Bartenev V. 2011. Sek'yuritizatsiya sfery sodeistviya mezhdunarodnomu razvitiyu: analiz politicheskogo diskursa [Securitization of international development aid: Political discourse analysis]. *International Organizations Research Journal*, no. 3, pp. 37–50. (In Russ.)
6. Biktimirova Z.Z. 2002. Bezopasnost' v kontseptsii razvitiya cheloveka [Security in the on human development discourse]. *Obshchestvennyye nauki i sovremennost'*, no. 6, pp. 135–142. (In Russ.)
7. Zadokhin A.G. 2010. Chelovecheskaya bezopasnost' kak sostavlyayushchaya strategii ustoychivogo razvitiya [Human security as a part of sustainable development strategy]. In Tsygankov P.A. (ed.). *Bezopasnost' cheloveka v kontekste mezhdunarodnoy politiki: voprosy teorii i praktiki* [Human security in the context of international

politics: Theory and practice]. Moscow, Moscow University Press. Available at: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (accessed: 23.09.2018). (In Russ.)

8. Kapitsa L. 2013. Chelovecheskaya bezopasnost' [Human security]. *ResearchGate*. Available at: https://www.researchgate.net/publication/249771346_Celoveceskaa_bezopasnost_-stata_PDF (accessed: 23.09.2018). (In Russ.)

9. Kochetkov V.V., Pak E.V. 2010. Chelovecheskaya bezopasnost' v kontekste defitsita vodnykh resursov [Human security in the context of water scarcity]. In Tsygankov P.A. (ed.). *Bezopasnost' cheloveka v kontekste mezhdunarodnoy politiki: voprosy teorii i praktiki* [Human security in the context of international politics: Theory and practice]. Moscow, Moscow University Press. Available at: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (accessed: 23.09.2018). (In Russ.)

10. Roshchina I.V., Dyatlova N.A., Roshchina G.S. 2012. Ustoychivoye razvitiye i ustoychivaya bezopasnost' monoprofil'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy [Sustainable development and sustainable security of mainstays municipalities]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*, no. 4, pp. 54–63. (In Russ.)

11. Ryzhov I.V., Zolina D.M. 2010. Chelovecheskaya bezopasnost' v svete soper-nichestva mezhdunarodnykh gosudarstvami Blizhnego Vostoka za vodnyye resursy [Human security in the light of the competition over water resources between the states of the Middle East]. In Tsygankov P.A. (ed.). *Bezopasnost' cheloveka v kontekste mezhdunarodnoy politiki: voprosy teorii i praktiki* [Human security in the context of international politics: Theory and practice]. Moscow, Moscow University Press. Available at: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (accessed: 23.09.2018). (In Russ.)

12. Timofeyev G.A., Orlinskaya O.M. 2017. Ekologicheskaya bezopasnost' v sisteme natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Ecological safety in the system of national security of the Russian Federation]. *Vlast'*, vol. 25, no. 2, pp. 69–74. (In Russ.)

13. Ursul A.D. 2017. Bezopasnost' i razvitiye: mezhdistsiplinarny podkhod i global'noye izmereniye [Security and development: Interdisciplinary approach and global dimension]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 3, pp. 141–160. (In Russ.)

14. Khudaykulova A.V. 2010. Human security v politicheskom diskurse i mezhdunarodnoy praktike [Human security in political discourse and international practice]. In Tsygankov P.A. (ed.). *Bezopasnost' cheloveka v kontekste mezhdunarodnoy politiki: voprosy teorii i praktiki* [Human security in the context of international politics: Theory and practice]. Moscow, Moscow University Press. Available at: <http://textarchive.ru/c-2775407.html> (accessed: 23.09.2018). (In Russ.)

15. Yudin N.V. 2017a. Rasshirenie problematiki issledovaniy bezopasnosti [Widening the debate on security]. *International Trends*, vol. 15, no. 1, pp. 60–78. (In Russ.)

16. Yudin N.V. 2017b. Svyazka 'bezopasnost'—razvitiye': problemy i perspektivy instrumentalizatsii [Security-development nexus: Problems and prospects of instrumentalization]. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no. 9, pp. 16–23. (In Russ.)

17. Abbott Ch., Rogers P., Sloboda J. 2006. *Global responses to global threats. Sustainable security for the 21st century*. Oxford, Oxford Research Group.

18. Biswas A., Tortajada C. 2016. *Water security, climate change, and sustainable development*. New York, Springer.

19. Buzan B. 1983. *People, states, & fear: The national security problem in international relations*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.

20. Buzan B., Weaver O., Wilde J. de. 1998. *Security: A new framework for analysis*. Boulder, London, Lynne Rienner.

21. Lobell D.B., Burke M. (eds.). 2009. *Climate change and food security: Adapting agriculture to a warmer world*. Stanford, Stanford University.
22. Dalby S. *Security and environmental change*. 2009. Cambridge, UK, Polity Press.
23. Khagram S., Clark W.C., Firas Raad D. 2003. From the environmental and human security to sustainable security and development. *Journal of Human Development*, vol. 4, no. 2, pp. 289–313.
24. Krause K. 2007. *Towards a practical human security agenda*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Policy Paper No. 26. Available at: <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/PP26.pdf> (accessed: 21.10.2018).
25. Lama M.P. 2018. Human vs. national security. *Global-E. 21st Century Global Dynamics*, vol. 11, iss. 22. Available at: <http://www.21global.ucsb.edu/global-e/april-2018/human-vs-national-security> (accessed: 21.10.2018).
26. Leese M., Meisch S. 2015. Securitizing sustainability? Questioning the ‘Water, energy, and food-security nexus’. *Water Alternatives*, vol. 8, no. 11, pp. 695–709.
27. Matthew R., Harron C., Goodrich K. 2017. *The social ecology of the anthropocene: Continuity and change in global environmental politics. The WSPC reference on natural resources and environmental policy in the era of global change*. New Jersey, London, Singapore, Beijing, Shanghai, Hong Kong, Taipei, Chennai, Tokyo, World Scientific Publishing.
28. McDonald M. 2016. Ecological security. *Global policy*. Available at: <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/07/03/2016/ecological-security> (accessed: 23.10.2018).
29. Mr. Y. 2011. *A national strategic narrative*. Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars.
30. Mustafa D., Akhter M., Nasrallah N. 2013. *Understanding Pakistan's water-security nexus*. Washington, D.C., Washington Institute of Peace. Available at: https://www.usip.org/sites/default/files/PW88_Understanding-Pakistan%27s-Water-Security-Nexus.pdf (accessed: 20.10.2018).
31. Mykleby M., Doherty P., Makower J. 2016. *The new grand strategy: Restoring America's prosperity, security, and sustainability in the 21st century*. New York, St. Martin Press.
32. Picard L., Buss T., Seybolt T., Lelei M. 2015. *Sustainable development and human security in Africa: Governance as the missing link*. Boca Raton, CRC Press.
33. Reid J. 2013. Interrogating the neoliberal biopolitics of the sustainable-development-resilience nexus. *International Political Sociology*, vol. 7, no. 4, pp. 353–367.
34. Rogers P. 2010. *Losing control: Global security in the 21st century*. London, New York, Pluto Press.
35. Selby J., Hoffmann C. 2014. Rethinking climate change, conflict, and security. *Geopolitics*, vol. 19, no. 4, pp. 747–756.
36. Smith G. 2008. *In search of sustainable security. Linking national security, human security, and collective security to protect America and our world*. Center for American Progress. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2008/06/19/4550/in-search-of-sustainable-security/> (accessed: 16.11.2018).
37. Suri J., Valentino B. 2016. *Sustainable security. Rethinking American national security strategy*. New York, Oxford University Press.
38. Weiss T.G. 2004. The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era. *Security Dialogue*, vol. 35, no. 2, pp. 135–153.

ИДЕОЛОГИЯ И ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА

А.О. Мамедова*

ДИСКУССИЯ В США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ О СОСТОЯНИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ ОСОБЫХ ОТНОШЕНИЙ

*Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный институт международных отношений
(университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»
119454, Москва, пр-т Вернадского, 76*

На протяжении десятилетий после окончания Второй мировой войны отношения между США и Великобританией, хотя и пережили взлеты и падения, в целом отличались беспрецедентно высоким уровнем взаимного доверия и сотрудничества. Для обозначения этого феномена в официальном и академическом дискурсах утвердился термин «особые отношения». В постбиполярный период внешняя политика Э. Блэра, казалось, открыла для них «второе дыхание». Вместе с тем ее спорные результаты, а также ряд событий 2010-х годов сделали необходимым переосмысление значимости этого союза. Более того, запуск процедуры выхода Великобритании из ЕС после победы сторонников Брексита на референдуме 2016 г., а также демонстративное стремление нового американского президента Д. Трампа пересмотреть принципы взаимодействия США с европейскими союзниками привели к распространению скептических оценок возможности сохранения особых англо-американских отношений. В данной статье предпринята попытка проанализировать их современное состояние и перспективы развития. В первой части на основе широкого массива научной литературы изучены основные подходы к определению сути особых отношений, причины их складывания, роль и значение для каждой из сторон. Автор солидаризируется с теми исследователями, которые связывают устойчивость американо-британского сотрудничества с высоким уровнем его институционализации в военной и разведывательной областях, а также в сфере ядерных технологий. Во второй части подробно рассмотрены дискуссии среди политиков и экспертов в

* Мамедова Анастасия Октаевна — преподаватель Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (e-mail: mamedova.a.o@my.mgimo.ru).

2010-х годах относительно состояния и перспектив особых англо-американских отношений, а также реакция на нее в СМИ. Особое внимание уделено докладам о состоянии американско-британских отношений, подготовленным Комитетом по международным делам палаты общин британского парламента, а также докладу сэра Джона Чилкота об обстоятельствах вступления Великобритании в войну в Ираке в 2003 г. Обращаясь к анализу американско-британских отношений на современном этапе, автор отмечает беспокойство США в связи с возможностью снижения британского военного потенциала, вступлением Великобритании в Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и выходом ее из ЕС. В то же время автор заключает, что в ближайшие годы этот беспрецедентно устойчивый союз не утратит своего значения для обеих стран. Несмотря на спекуляции по поводу сокращения могущества Великобритании, США нуждаются в ее политическом, военном и разведывательном потенциале для проецирования силы в ключевых регионах мира.

Ключевые слова: США, Великобритания, особые отношения, евангелизм, функционализм, институционализм, Дональд Трамп, Тереза Мэй, доклад Чилкота, война в Ираке, НАТО, Брексит, Сирия, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций.

В последние годы в американских и особенно британских политических, экспертных и академических кругах интенсифицировались дискуссии о сущности, современном состоянии и перспективах поддержания так называемых особых отношений между США и Великобританией. В свое время внешняя политика Э. Блэра послужила видимому укреплению англо-американского сотрудничества, однако в итоге ее спорные результаты привели к необходимости переоценки их значимости как для Лондона, так и для Вашингтона. Более того, сам термин «особые отношения» был поставлен под сомнение. В мае 2011 г. Б. Обама и Д. Кэмерон в совместной статье для «The Times», опубликованной в рамках официального визита американского президента в Великобританию, попытались переименовать «особые отношения» («special relationship») в «ключевые отношения» («essential relationship»)¹. Позже фраза вновь появилась в их совместной статье в «The Washington Post»², однако новое название не прижилось. Стоит

¹ Cameron D., Obama B. Prime Minister and President Obama article: An essential relationship // The UK Government. 23.05.2011. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-and-president-obama-article-an-essential-relationship> (accessed: 23.06.2018).

² Cameron D., Obama B. Barack Obama and David Cameron: The U.S. and Britain still enjoy special relationship // The Washington Post. 12.03.2012. Available

отметить, что, по утверждению бывшего британского постпреда при ООН сэра Джереми Гринстока, в Форин офис термин «особые отношения» используется только в кавычках, а бывшие постпреды США при ООН З. Халилзад и особенно Дж. Болтон весьма скептически отзывались о возможностях Великобритании в современном мире [Greenstock, 2016: 99; Bolton, 2008; Khalilzad, 2016].

Цель статьи — оценить состояние и перспективы особых англо-американских отношений на основе дискуссии об их значимости для каждой из стран, развернувшейся в США и Великобритании среди политиков и в экспертном сообществе. Исследование дополняет существующие в научной литературе взгляды на природу и динамику англо-американских отношений в XXI в. с учетом событий, в дальнейшем способных серьезно повлиять на двустороннее сотрудничество: избрания Д. Трампа на пост президента США и начала переговоров о выходе Великобритании из ЕС.

Материалом для статьи послужили публикации британского парламента и правительства, американских и британских СМИ, а также оценки экспертов обеих стран. В первой части статьи рассматриваются научные подходы к изучению особых отношений, во второй — дискуссия среди политиков и экспертов о состоянии и будущем англо-американского союза и реакция на нее в ведущих периодических изданиях.

Основным содержанием дискуссии вокруг особых отношений после распада биполярной системы является поиск ответа на три взаимосвязанных вопроса: 1) каковы истоки и причины долговечности этого союза, пережившего с начала Второй мировой войны ряд взлетов и падений; 2) в чем заключается роль Великобритании как союзника США и каковы перспективы сохранения ее «привилегированного» положения в системе американских союзов; 3) насколько целесообразно для Лондона и дальше поддерживать особые отношения. Первый вопрос, как правило, изучается в академической литературе. Поиском ответов на второй и третий вопросы занимаются не только ученые, но и политики. Итогом дискуссии является оценка того, насколько состоятельна сама концепция особых англо-американских отношений.

at: https://www.washingtonpost.com/opinions/barack-obama-and-david-cameron-the-us-and-britain-still-enjoy-special-relationship/2012/03/12/gIQA BH1G8R_story.html?utm_term=.65c700b2443f (accessed: 23.06.2018).

Традиционно проблема особых отношений интересует британских исследователей гораздо больше, чем их американских коллег³. Основные направления современной дискуссии о значимости этого союза для каждой из стран и мира в целом были определены Д. Рейнольдсом в 1986 г. [Reynolds, 1986]. Фундаментом тесного сотрудничества США и Великобритании после Второй мировой войны, по его мнению, стали общность интересов, схожесть идеологии и плотная сеть личных контактов. Ученый выделил два критерия, призванных раскрыть понятие «особый» применительно к англо-американским отношениям: их качество и важность. Под качеством он подразумевал уровень взаимодействия в военной, разведывательной и ядерной сферах, под важностью — значимость такого сотрудничества. Д. Рейнольдс утверждал, что в 1940-е — начале 1960-х годов англо-американские отношения были особыми с точки зрения как качества, так и важности для обоих государств и для формирования послевоенной системы международных отношений. Однако к 1970-м годам они утратили свое глобальное измерение, сохранилось лишь качество двустороннего сотрудничества [Reynolds, 2013: 138]. Великобритания потеряла особое значение для США в связи с ослаблением своей экономической и военной мощи; к тому же ее традиционное место в НАТО заняла ФРГ [Reynolds, 1986]. Д. Рейнольдс определил характерное для того периода состояние отношений как зависимость Великобритании от США, а не партнерство, при постепенном снижении значимости Атлантического региона для американцев и необходимости для британцев действовать через региональные организации — НАТО и Европейское экономическое сообщество. С точки зрения ученого, к середине 1980-х годов Соединенное Королевство по большей части превратилось в региональную державу. В американской экономике в тот период происходили изменения, в результате которых США стали обращать все больше внимания на страны Центральной Америки и Тихого океана [Reynolds, 1986: 17]. В дальнейшем дискуссия о наличии особых отношений между Лондоном и Вашингтоном строилась вокруг поднятых Д. Рейнольдсом проблем: способности Великобритании «ударить сильнее своих возможностей» за счет привилегирован-

³ В монографиях по американской внешней политике особые отношения, как правило, не выделяются в самостоятельную главу (см.: [Cox, Stokes, 2012; Jentleson, 2013]), в отличие от трудов по внешней политике Великобритании (см.: [Self, 2010]).

ного партнерства с США; поддержания качества сотрудничества, прежде всего в военной сфере, и механизмов сохранения особых отношений в условиях меняющегося мира.

Рассмотрение теоретических аспектов изучения особых отношений на современном этапе целесообразно начать со статьи А. Данчева [Danchev, 1996], в которой автор выделил три подхода к проблеме. Первый — «евангелистский», отличается эмоциональностью и восхвалением англо-американского союза, зародившегося в годы Второй мировой войны. Его главным сторонником был У. Черчилль. Приверженцы второго подхода — функционального — считают, что приоритетами в отношениях двух стран являются их общая судьба, общие враги и стремление к победе над ними. При этом особый характер не означает отсутствия разногласий. Согласно третьему, самому новому, «терминальному» подходу особые отношения остались в прошлом в связи с наступлением новой эпохи после завершения «холодной войны» [Danchev, 1996: 740]; его основным выразителем был Дж. Дикки [Dickie, 1994].

А. Данчев утверждал, что ни один из упомянутых подходов не позволяет в полной мере раскрыть характер «особости» англо-американских отношений. Не желая довольствоваться двумя общими категориями Д. Рейнольдса, он предложил десять отличительных признаков этого союза: прозрачность, неформальный характер, всеобщность, взаимность, исключительность, секретность, надежность, долговечность, потенциальность и ощущение мистического характера отношений [Danchev, 1996: 743]. Автор признавал их субъективность, указывая, что наиболее важны первый и последний, при этом отношения между странами могут носить особый характер и быть неравными. Сам он далее не объяснил и не развил свою концепцию, тем не менее его работа дала повод для дальнейшей дискуссии.

А. Добсон и С. Марш раскритиковали концепцию А. Данчева за то, что она не проясняет сути англо-американских отношений [Anglo-American relations, 2013: 12]. Они доказывали, что разделение исследователей на «евангелистов» и «функционалистов» не слишком продуктивно, поскольку в партнерстве двух стран чувства и интересы тесно переплетены и не являются противоположными категориями [Anglo-American relations, 2013: 15]. Анализ взаимодействия Лондона и Вашингтона в области обороны, разведки и ядерных технологий на современном этапе, представленный в коллективной монографии, позволил авторам прийти к выводу, что особые англо-американские отношения

стали «более зрелыми и закаленными в боях», но перестали быть ключевыми для политического Запада и мира в целом [Anglo-American relations, 2013: 272]. Таким образом, их выводы в целом согласуются с упомянутыми наблюдениями Д. Рейнольдса.

Р. Сю на практике показал применимость институционального подхода к анализу англо-американских отношений [Ху, 2016]. Высокая степень институционализации наблюдается в трех наиболее важных областях: разведке, ядерной и военной сферах. Автор систематизирует имеющиеся данные о сотрудничестве США и Великобритании по трем упомянутым направлениям; особого внимания заслуживает часть, посвященная взаимодействию в ядерной сфере [Ху, 2016: 1216–1222]. Устойчивость и инерция («эффект колеи»), обеспечиваемые институтами, позволили Р. Сю оптимистично оценить перспективы этого союза. Подход представляется интересным в силу его объяснительной способности и применимости для прогнозирования развития особых отношений в среднесрочной перспективе, хотя недостаточно внимания уделяется внешним факторам, способным повлиять на сотрудничество двух стран.

Исследователи сходятся в том, что долговечность особых отношений в немалой степени объясняется сознательными усилиями британских правительств еще со Второй мировой войны [Dumbrell, 2004; Élie, 2005; Marsh, Baylis, 2006]. Дж. Дамбрелл считал, что продолжительность англо-американского партнерства обусловлена инерцией, т.е. институционализацией сотрудничества на разных уровнях, и культурой; однако важнее были целенаправленные действия Э. Блэра в ходе развернувшейся войны с терроризмом [Dumbrell, 2004]. Только благодаря тесному союзу с США Великобритания могла поддерживать статус великой державы с глобальными интересами; ориентирование на Европу не могло обеспечить реализацию этой стратегии [Élie, 2005: 69]. Таким образом, поддержание особых отношений было не целью, а средством британской дипломатии.

Что касается выгод для США, то любопытную концепцию выдвинул Ж. Эли, согласно которой в настоящее время Лондон важен для Вашингтона с точки зрения не столько «жесткой силы», сколько «мягкой», по терминологии Дж. Найя. В качестве примеров последней Ж. Эли упоминает сотрудничество в области разведки, поскольку пропаганда и обман тоже служат тому, чтобы «заставить других хотеть того, чего хотите вы» [Élie, 2005: 72]. Это спорное утверждение; позже сам Дж. Най выдвинул концепцию «контроля через принуждение» («sharp power») для

анализа попыток влияния на общественное мнение и политику других государств посредством пропаганды и искажения фактов [Nye, 2018].

Ж. Эли предположил, что Великобритания разработала механизмы сохранения особых отношений, в частности «квазиинституционализацию»⁴, а также адаптацию своей политики к меняющимся реалиям международной жизни и целям США [Élie, 2005: 74–75]. Мы разделяем второе убеждение; что касается первого, то более оправданным представляется вслед за Р. Сю называть сложившееся сотрудничество институционализированным, поскольку в его основе — не только устоявшаяся практика, но и официальные соглашения в области обороны и разведки. Кроме того, Ж. Эли утверждал, что асимметричность отношений, возможно, была необходимым фактором их устойчивости [Élie, 2005: 71].

С. Марш и Дж. Бейлиз выделили ряд механизмов, выработанных Соединенным Королевством для предотвращения «политической измены» со стороны США; в их числе — стремление Лондона взять на себя роль посредника в трансатлантических отношениях между Вашингтоном и Брюсселем [Marsh, Baylis, 2006]. Однако выход Великобритании из ЕС может подорвать ее позиции как трансатлантического моста. В частности, Т. Оливер и М. Уильямс намекают на то, что в результате Брексита американцы могут перестать считать Великобританию великой державой [Oliver, Williams, 2016: 557]. Д. Оуэн и Д. Ладлоу в своей монографии о будущем британской внешней политики после Брексита не выделяют самостоятельной главы для рассмотрения отношений с США, но и не оспаривают необходимости продолжения сотрудничества с Америкой [Owen, Ludlow, 2017]. Такой подход, на наш взгляд, предполагает усиление прагматизма при сохранении фундамента особых англо-американских отношений.

Осмысление учеными внешней политики Э. Блэра и Г. Брауна привело к повышению доли скептицизма в оценке результатов особых отношений. Британский исследователь Дж. Дамбрелл проанализировал образовавшийся к 2009 г. дисбаланс в англо-американском союзе и рекомендовал более трезвый подход к сотрудничеству с Вашингтоном [Dumbrell, 2009b]. В некоторой степени произошло возрождение терминального подхода к из-

⁴ Четкого определения данного понятия в научной литературе нет. Чаще всего под «квазиинституционализацией» понимается организационное закрепление отношений с помощью учреждений, подобных институтам, но ими не являющихся, в том числе в силу их неформального характера.

учению особых отношений, более характерного для 1990-х годов. У. Уоллес и К. Филлипс критически оценили влияние концепции особых отношений на британскую внешнюю политику, поскольку следование ей ставило Лондон в сильную зависимость от Вашингтона, не позволяя полноценно участвовать в принятии решений [Wallace, Phillips, 2009]. Развивая метафору Ж. Эли о том, что особые отношения периодически умирают и воскресают, как библейский Лазарь, ученые ставили под вопрос перспективу их «оживления» при Б. Обаме [Wallace, Phillips, 2009: 283].

Главную угрозу особым отношениям исследователи видят в первую очередь в самих США. В качестве гипотетических сценариев прекращения партнерства в нынешнем его виде Ж. Эли предложил следующие: попытка Белого дома найти более полезного союзника; углубление противоречий между США и Европой; чрезмерная опора Вашингтона на «жесткую силу» и односторонние действия. Все три сценария, однако, он считал маловероятными [Élie, 2005: 77–78]. Тем не менее через девять лет после публикации Ж. Эли А. Добсон и С. Марш отметили «нарочитое невнимание» со стороны США к своему самому верному союзнику, обладающему глобальным влиянием и разделяющему с американцами долгосрочные цели и ценности, как угрозу особым отношениям [Dobson, Marsh, 2014]. Наибольший вред этому союзу наносят склонность США к односторонним действиям, непоследовательное вовлечение американцами Великобритании в международную политику, необдуманные высказывания, политический оппортунизм, близорукость конгресса и огромные инвестиции, направляемые на поиск новых партнеров. В результате в Великобритании зародилось ощущение, что Америка относится к ней с пренебрежением и неблагодарностью. Вашингтон, по мнению британцев, должен наглядно показывать, что преданность Лондона вознаграждается, при этом строить свою публичную дипломатию так, чтобы минимизировать негативные ассоциации, связанные с англо-американским сотрудничеством, и лучше освещать их пользу для обеих сторон [Dobson, Marsh, 2014: 281]. Проблема, затронутая в статье, остается актуальной, однако выполнимость рекомендаций вызывает некоторые сомнения. В Белом доме «рекламирование» особых выгод союза для британцев, вероятно, не воспринимается как насущная задача из-за неравного характера партнерства; негативные последствия интервенций, принятых США совместно с Великобританией, вряд ли можно исправить с помощью публичной дипломатии.

В настоящее время многие элементы рассмотренных концепций, служивших объяснению долговечности англо-американских особых отношений и полезности союза для каждой из стран, могут подвергнуться проверке, главным образом в том, что касается оценки механизмов сохранения этих отношений и их асимметричности. В этой связи вновь возникает вопрос: не носит ли приверженность особым отношениям со стороны Великобритании слишком негибкий характер, не соответствующий задачам страны в XXI в. и противоречащий принципу «постоянных интересов и временных союзов», традиционному для британской дипломатии [Громыко, 2005]? Ответ на этот вопрос можно получить, если обратиться к событиям последних лет и их оценкам британской и американской политической элитой.

* * *

В этой части статьи рассматривается ход дискуссии среди политиков и в СМИ обеих стран относительно способности Великобритании оставаться полезным союзником для США и целесообразности для Лондона поддерживать особые отношения. Мы ограничимся 2010–2017 гг., поскольку участие британцев в военных кампаниях Вашингтона в предшествующий период и рассуждения о правильности таких действий достаточно подробно освещены в литературе [см., например: Капитонова, 2007, 2014; Печуров, 2008, 2013; Dunn, 2008, 2011; Dumbrell, 2004, 2006, 2009a; Kampfner, 2004]. В то же время выбранный период является во многом рубежным для особых отношений: в 2010 г. был опубликован парламентский доклад о характере союза с американцами на современном этапе — первая официальная попытка переоценки наследия внешней политики Э. Блэра, инициированная еще при Г. Брауне⁵. На этом фоне правительству Д. Кэмерона предстояло пройти свой путь по выстраиванию сотрудничества с США. 2007–2009 гг. были переходными: последний год президентства Дж. Буша-мл. для Великобритании Д. Данн метко сравнил с периодом «двойного междуцарствия» [Dunn, 2008]; отношения Б. Обамы и Г. Брауна также не отличались теплотой. Вступление Д. Трампа в должность президента США и начало переговоров о выходе Великобритании из ЕС в 2017 г. подвели своеобразную черту под событиями выбранного нами периода.

⁵ Global Security: UK-US Relations. Sixth Report of Session 2009–10 // UK Parliament. 2010. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaff/114/114.pdf> (accessed: 28.06.2018).

В 2010 г. Комитет по международным делам палаты общин рекомендовал британскому правительству занимать по отношению к Америке более трезвую и менее почтительную позицию, основанную на национальных интересах. Законодатели советовали также не использовать фразу «особые отношения», поскольку она вводит в заблуждение⁶. Британские и американские СМИ расценили этот доклад как попытку дистанцироваться от США⁷. Тем не менее, с точки зрения экспертов, в нем не содержалось ничего принципиально нового и отражалась преемственность политического мышления [Marsh, 2012: 195].

Проблема, поднятая в докладе, оказалась достаточно важной для американских конгрессменов, и они сочли необходимым заверить своих заокеанских коллег в приверженности союзу с Великобританией. Через полтора месяца после публикации доклада палата представителей конгресса США приняла резолюцию, в которой перечислялись факты и события, подтверждающие прочность исторических связей и значение вклада Великобритании в американскую безопасность, а также признавался действительно особый характер отношений [Anglo-American relations, 2013: 4]⁸.

Э. Эдельман, заместитель министра обороны по военно-политическим вопросам во второй администрации Дж. Буша-мл., представил американское видение проблемы поддержания союза с Лондоном в статье, опубликованной журналом «The American Interest»⁹. Ее можно считать реакцией на британский доклад. Автор выделил четыре опоры особых отношений: схожесть взглядов элит на общую судьбу англоязычных народов, готовность воевать плечом к плечу, сотрудничество в ядерной сфере, взаимодействие разведслужб. С его точки зрения, все эти опоры были в опасности, причем исходила она из Туманного Альби-

⁶ Ibid. P. 3.

⁷ Watt N. Special relationship is over, MPs say. Now stop calling us America's poodle // The Guardian. 28.03.2010. Available at: <https://www.theguardian.com/politics/2010/mar/28/special-relationship-over-poodle> (accessed: 23.06.2018); Mayer C. Why Britain's affair with the U.S. is over // Time. 29.03.2010. Available at: <http://content.time.com/time/world/article/0,8599,1976102,00.html> (accessed: 23.06.2018).

⁸ H.Res.1303 — Recognizing the special relationship and historic ties between the United Kingdom and the United States. 111th Congress (2009–2010) // US Congress. 2010. Available at: <https://www.congress.gov/111/bills/hres/1303/BILLS-111hres1303eh.pdf> (accessed: 31.03.2018).

⁹ Edelman E. A special relationship in jeopardy // The American Interest. 01.07.2010. Available at: <http://www.the-american-interest.com/2010/07/01/a-special-relationship-in-jeopardy/> (accessed: 21.04.2018).

она: британская элита все больше ориентировалась на Европу, а не США; военный бюджет королевства не покрывал всех необходимых расходов, а общественное мнение Великобритании скептически относилось к роли своей страны как «помощника шерифа»; к тому же перспектива сохранения британских ядерных сил на прежнем уровне (4 подводные лодки) была неясна; сотрудничество в области разведки также могло пострадать из-за ряда противоречий. Э. Эдельман был убежден, что особые отношения не прекратят своего существования, хотя будут все больше ставиться под вопрос, примером чего послужил доклад британского парламента. Роль Великобритании в современном мире он видел в том, чтобы быть «заместителем» США в деле поддержания мирового порядка, и выражал сожаление, если Америке придется искать новых претендентов на эту роль. Статья не вызвала бурной дискуссии в британских СМИ. Автор перечислил трудности, хорошо осознаваемые политической элитой в Лондоне; его подход к проблеме отразил сложившуюся в академической литературе точку зрения, что Великобритания несет основную нагрузку по поддержанию особых отношений.

Надежность Великобритании как американского союзника стала предметом по-настоящему широкой дискуссии после того, как 29 августа 2013 г. члены палаты общин британского парламента проголосовали против участия страны в возможной военной операции в Сирии. Британская политическая элита и эксперты опасались ухудшения отношений с США. Министр обороны Соединенного Королевства Ф. Хэммонд заявил, что результаты голосования приведут к некоторому напряжению между странами¹⁰. Министр финансов Дж. Осборн посчитал преувеличенными опасения по поводу неминуемого конца особых отношений, при этом сам он полагал, что для их поддержания Великобритании было бы лучше принять участие в операции вместе с США¹¹. Р. Ниблетт, директор Чатэм хауса¹², подчеркнул, что «голосование может поставить под сомнение надежность Великобритании как

¹⁰ Watt N., Mason R., Hopkins N. Blow to Cameron's authority as MPs rule out British assault on Syria // The Guardian. 30.08.2013. Available at: <https://www.theguardian.com/politics/2013/aug/30/cameron-mps-syria> (accessed: 23.06.2018).

¹¹ Government Foreign Policy towards the United States. Eighth Report of Session 2013–2014 // UK Parliament. 2014. P. 27. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaff/695/695.pdf> (accessed: 10.07.2018).

¹² Королевский институт международных исследований — британский неправительственный аналитический центр, занимающийся изучением глобальных, региональных и страновых проблем. Основан в 1920 г. по инициативе британской и американской делегаций, выдвинутой на Парижской мирной конференции 1919 г.

союзника в будущем»¹³. Реакция американских СМИ была неоднозначной. Р. Коэн охарактеризовал произошедшее как переломный момент, после которого особые отношения нуждаются в смысловом наполнении, а Великобритания — в определении своего места в мире¹⁴. Альтернативный взгляд представлен в статье Д. Рансимана в «Foreign Affairs»: голосование по Сирии скорректировало искажения в особых отношениях, возникшие при Дж. Буше-мл. и Э. Блэре; оно не ознаменовало их конец, а, как ни парадоксально, послужило их реставрации, т.е. возвращению к более прагматичной политике Великобритании, основанной на британских национальных интересах, которую проводили все британские премьер-министры до Э. Блэра [Runciman, 2013].

Результат голосования в британском парламенте не мог нанести существенного ущерба особым отношениям, поскольку США не были заинтересованы в вовлечении в еще одну войну на Ближнем Востоке. После Афганистана и Ирака союзники стали осторожнее относиться к прямому вмешательству в региональные конфликты. Несмотря на неоднозначную реакцию СМИ обеих стран, можно утверждать, что Вашингтон был вынужден учитывать позицию Лондона. Однако полностью этот эпизод не был забыт. В ходе прощальной пресс-конференции в январе 2017 г. госсекретарь США Дж. Керри упрекнул Д. Кэмерона и британский парламент в том, что они сорвали планы Б. Обамы по проведению военной операции против Сирии¹⁵.

В 2014 г. Комитет по международным делам палаты общин выпустил повторный доклад о состоянии союза с США. В нем указывалось, что коалиционному правительству, по-видимому, удалось занять позицию, не ставившую «под удар теплоту связей или пользу отношений для Великобритании»¹⁶. Отмечалось, что «вследствие исключительного положения, которое продолжают

В настоящее время чаще используется название Чатэм хаус — так обозначается здание XVIII в., в котором расположена организация.

¹³ Government Foreign Policy towards the United States. Eighth Report of Session 2013–2014 // UK Parliament. 2014. P. 28. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaff/695/695.pdf> (accessed: 28.06.2018).

¹⁴ Cohen R. A much less special relationship // The New York Times. 30.08.2013. Available at: <http://www.nytimes.com/2013/08/31/opinion/cohen-a-much-less-special-relationship.html> (accessed: 20.06.2018).

¹⁵ Smith D. John Kerry links Britain to derailing of Obama's plan for intervention in Syria // The Guardian. 05.01.2017. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/05/john-kerry-us-syria-intervention-plan-britain-obama> (accessed: 23.06.2018).

¹⁶ Government Foreign Policy towards the United States. Eighth Report of Session 2013–2014 // UK Parliament. 2014. P. 20. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaff/695/695.pdf> (accessed: 28.06.2018).

занимать США в международных делах, по-прежнему в интересах Великобритании, чтобы правительство страны присутствовало при разработке американской стратегии и стремилось оказывать влияние в США, тем самым обеспечивая поддержку своих целей на международной арене»¹⁷.

Итогом переосмысления внешней политики Э. Блэра стала публикация доклада сэра Джона Чилкота об обстоятельствах вступления Великобритании в войну в Ираке в 2003 г., имевшая достаточно большой резонанс внутри страны, но не в США. Расследование началось в 2009 г., выводы комиссии были представлены 6 июля 2016 г. Можно предположить, что затягиванию публикации в немалой степени способствовало нежелание британских властей портить отношения с Вашингтоном.

Британская общественность и СМИ ждали публикацию доклада несколько лет, однако его основные выводы не стали неожиданностью. Ирак не представлял непосредственной угрозы для безопасности Великобритании; военные действия начались, несмотря на то что возможности для мирного урегулирования конфликта не были исчерпаны; целью Белого дома была смена режима; Лондон, имевший ряд разногласий с Вашингтоном по иракскому кризису, решил поддержать своего «близкого союзника и старшего партнера» по двум соображениям: из-за боязни навредить сотрудничеству между странами в жизненно важных областях и надежды получить возможность влиять на принятие решений в США в качестве платы за поддержку¹⁸. Тем не менее в докладе было отмечено, что «политика открытой оппозиции США нанесла бы серьезный краткосрочный ущерб отношениям, но сомнительно, чтобы она привела к прекращению партнерства»¹⁹.

Важность союза с США Дж. Чилкот не ставил под сомнение, и все же он вновь привлек внимание к его характеру на современном этапе. В частности, «The Guardian» написала, что доклад лишь показал, насколько неравными являются отношения между двумя странами²⁰. «The Independent» опубликовала статью с за-

¹⁷ Ibid. P. 5.

¹⁸ The Report of the Iraq Inquiry: Executive Summary. Report of a Committee of Privy Counsellors. London, 2016. P. 5, 47, 51.

¹⁹ Ibid. P. 52.

²⁰ Roberts D. How will Brexit and Chilcot report affect US and Britain's special relationship? // The Guardian. 08.07.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/jul/08/us-uk-special-relationship-brexit-chilcot-report-obama> (accessed: 14.04.2018).

головком «Американцам нет дела до доклада Чилкота — их гнев в адрес Буша давно прошел», а негодование британцев в адрес Э. Блэра сопоставлялось с «полной тишиной» в США, занятых предвыборной гонкой, для которых Ирак «стал историей»²¹.

Заявление премьер-министра Д. Кэмерона в палате общин в день публикации доклада было призвано в том числе развеять сомнения в преданности Великобритании союзническим отношениям с США и в готовности и дальше участвовать в гуманитарных интервенциях²².

Официальной реакции Белого дома не последовало. Представитель госдепартамента Джон Кирби отказался комментировать доклад, сославшись на то, что это дело правительства Великобритании²³. Тем не менее ряд ведущих американских СМИ отреагировали на публикацию: «The New York Times» выпустила короткую редакционную статью с заголовком «Ложь о войне в Ираке — прошло тринадцать лет» (под ложью понимались приведенные Дж. Бушем-мл., Д. Рамсфельдом, Р. Чейни и Э. Блэром аргументы в пользу вторжения в Ирак); «The Washington Post» сосредоточилась на том, как доклад был воспринят в Великобритании²⁴. В большинстве статей тема настоящего и будущего англо-американского партнерства не была затронута. Вместе с тем П. Пиллар в статье, опубликованной в «The National Interest», назвал обстоятельства втягивания Лондона в войну в Ираке «предательством по отношению к одному из самых важных и стойких союзников Америки»²⁵. Кроме того, несколько амери-

²¹ Cornwell R. Americans don't care about the Chilcot report — their anger at Bush subsided long ago // The Independent. 06.07.2016. Available at: <https://www.independent.co.uk/voices/why-americans-dont-care-about-the-chilcot-report-a7123536.html> (accessed: 14.04.2018).

²² PM statement on the Iraq Inquiry: 6 July 2016 // UK Government. 06.07.2016. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-on-the-iraq-inquiry-6-july-2016> (accessed: 14.04.2018).

²³ Fenton S. Chilcot report: How the world reacted to its damning conclusions on the Iraq War // The Independent. 06.07.2016. Available at: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/chilcot-report-iraq-war-inquiry-tony-blair-how-the-world-reacted-a7123486.html> (accessed: 30.04.2018).

²⁴ Witte G. Scathing report on Blair's Iraq war role prompts contrition, defiance and a reckoning // The Washington Post. 06.07.2016. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/long-awaited-british-inquiry-into-iraq-war-finds-failure-at-multiple-levels/2016/07/06/52285646-42e6-11e6-a76d-3550dba926ac_story.html?utm_term=.d8788ea4a320 (accessed: 21.04.2018).

²⁵ Pillar P. The Iraq War and the American and British ways of retrospection // The National Interest. 08.07.2016. Available at: <http://nationalinterest.org/blog/paul-pillar/the-iraq-war-the-american-british-ways-retrospection-16889?page=show> (accessed: 14.04.2018).

канских изданий указали, что США необходимо расследование такого масштаба, как доклад Дж. Чилкота²⁶.

В итоге правительству Великобритании удалось избежать существенных негативных последствий от этой публикации для двусторонних отношений, однако сам факт проведения расследования несколько ограничил возможность британских премьеров поддерживать военные акции США, примером чего можно рассматривать голосование по военной операции против Сирии в британском парламенте в 2013 г.

Вскоре после вступления Д. Трампа в должность президента британский премьер-министр Тереза Мэй посетила США для установления контактов с новой администрацией и возобновления особых англо-американских отношений²⁷. В рамках визита она обратилась с речью к съезду Республиканской партии в Филадельфии. Британский премьер провозгласила новую эру в особых отношениях и заявила об окончании эпохи гуманитарных интервенций, начало которой было положено чикагской речью Э. Блэра в 1999 г. Однако это вовсе не означало отказа от глобальных амбиций: Т. Мэй подтвердила приверженность многостороннему подходу, сотрудничеству с международными организациями (прежде всего ООН, МВФ, НАТО) и объявила о готовности совместно с США проецировать силу в различных регионах мира, не позволяя делать это странам, не разделяющим западные ценности (особенно выделены Россия и Иран)²⁸. «The Guardian» увидела в этом попытку Великобритании выстраивать тесные отношения с США, формулируя собственный политический курс²⁹. В американских СМИ анализа речи Т. Мэй представлено не было.

²⁶ Iraq war lies, 13 years later // The New York Times. 07.07.2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/07/08/opinion/iraq-war-lies-13-years-later.html> (accessed: 14.04.2018); Witte G. Op. cit.; Ricks T.E. We need — and deserve — an American version of the Brits' Chilcot Report // Foreign Policy. 28.09.2016. Available at: <http://foreignpolicy.com/2016/09/28/we-need-and-deserve-an-american-version-of-the-brits-chilcot-report> (accessed: 14.04.2018).

²⁷ PM press conference with US President Trump: 27 January 2017 // UK Government. 27.01.2017. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-press-conference-with-us-president-donald-trump-27-january-2017> (accessed: 06.07.2018).

²⁸ Prime Minister's speech to the Republican Party conference 2017 // UK Government. 26.01.2017. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-to-the-republican-party-conference-2017> (accessed: 15.03.2018).

²⁹ Stewart H. Theresa May opens Trump visit by attacking past foreign policy failures // The Guardian. 26.01.2017. Available at: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/26/theresa-may-donald-trump-visit-attacks-past-foreign-policy-philadelphia> (accessed: 23.06.2018).

В дискуссии об особых отношениях на современном этапе помимо наличия у Лондона политической воли поддерживать военные кампании Вашингтона фигурируют следующие вопросы: позиция Великобритании по КНР, ее роль в европейской и трансатлантической политике после выхода из ЕС и поддержание своей обороноспособности. Главным образом речь идет о балансе между национальными интересами и способностью британцев сохранить свою полезность для США.

Вступление Великобритании в созданный КНР Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) на правах государства-основателя в 2015 г. вызвало беспокойство и публичную критику со стороны Белого дома: неназванный чиновник заявил, что в США испытывают опасения по поводу «тенденции, заключающейся в постоянном умиротворении Китая»³⁰. Известно, что министр финансов Великобритании Дж. Осборн, активно поддерживавший налаживание экономических связей с Пекином, обсуждал вступление королевства в АБИИ со своим американским коллегой Дж. Лью, поэтому решение Лондона не было для американцев неожиданностью³¹. США видят в китайской инициативе попытку изменить сложившуюся мировую финансовую архитектуру и составить конкуренцию Всемирному банку; Т. Райт, директор Центра по изучению США и Европы Института Брукингса, обвинил Великобританию в продвижении своих коммерческих интересов в ущерб демократической солидарности³². Опасения, высказанные в Вашингтоне по поводу работы нового азиатского банка, фигурировали в ходе дебатов в палате лордов при ратификации соглашения, но сторонники вступления Великобритании в АБИИ не видели противоречия между этим шагом и тесными союзническими отношениями с США³³. Британцы мотивировали свое решение тем, что смогут

³⁰ Watt N., Lewis P., Branigan T. US anger at Britain joining Chinese-led investment bank AIIB // The Guardian. 13.03.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank> (accessed: 23.06.2018).

³¹ Ibidem.

³² Wright T. A special argument: The U.S., U.K., and the AIIB // Brookings. 13.03.2015. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/13/a-special-argument-the-u-s-u-k-and-the-aiib/> (accessed: 23.06.2018).

³³ Asian Infrastructure Investment Bank (Immunities and Privileges) Order 2015 27 // Hansard. October 2015. Vol. 765. Columns 192–194. Available at: [https://hansard.parliament.uk/Lords/2015-10-27/debates/15102753000138/AsianInfrastructureInvestmentBank\(ImmunitiesAndPrivileges\)Order2015](https://hansard.parliament.uk/Lords/2015-10-27/debates/15102753000138/AsianInfrastructureInvestmentBank(ImmunitiesAndPrivileges)Order2015) (accessed: 23.06.2018).

влиять на методы работы новой финансовой структуры³⁴, однако американские эксперты эту способность ставили под сомнение³⁵. Вступление Соединенного Королевства в АБИИ произошло на фоне интенсификации его экономических отношений с Китаем в предшествующие годы; делая этот шаг, Великобритания рассчитывала примирить свои экономические интересы с поддержанием союза с США. Тем не менее правительство Т. Мэй выбрало более осторожный курс в отношении Пекина, в том числе под давлением администрации Д. Трампа³⁶.

Решение о выходе из ЕС ставит под вопрос роль Великобритании как трансатлантического моста между Вашингтоном и Брюсселем. С одной стороны, при А. Меркель и Н. Саркози Берлин и Париж вполне обходились без такого посредника, с другой — США ценили влияние Великобритании в ЕС с учетом ее политического и экономического веса в объединении и того факта, что их взгляды по большинству вопросов внешней политики совпадали³⁷. Накануне проведения референдума о Брексите президент США Б. Обама принял участие в дискуссии о будущем своего союзника, открыто поддержав те политические силы, которые выступали за сохранение Великобритании в составе ЕС, и пригрозив британцам в случае выхода невыгодными условиями торговли с Америкой³⁸.

Запуск процедуры «развода» с Брюсселем дал повод для новых прогнозов о снижении значимости особых отношений. Дж. Стейси, бывший чиновник Госдепа США при Б. Обаме, занимавшийся контактами с ЕС и НАТО, заявил о «размывании» англо-американского союза при Д. Трампе и Т. Мэй и обвинил Лондон в том, что его политика способствует подрыву устоев

³⁴ Dyer G., Parker G. US attacks UK's 'constant accommodation' with China // The Financial Times. 12.03.2015. Available at: <https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de> (accessed: 23.06.2018).

³⁵ Wright T. A special argument: The U.S., U.K., and the AIIB // Brookings. 13.03.2015. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/13/a-special-argument-the-u-s-u-k-and-the-aiib/> (accessed: 23.06.2018).

³⁶ Parker G. Theresa May declines to endorse China's Belt and Road initiative // The Financial Times. 30.01.2018. Available at: <https://www.ft.com/content/6e39fd0e-0517-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5> (accessed: 27.06.2018).

³⁷ Archick K. The European Union: Current challenges and future prospects // Congressional Research Service, 2017. P. 19.

³⁸ Asthana A., Mason R. Barack Obama: Brexit would put UK 'back of the queue' for trade talks // The Guardian. 22.04.2016. Available at: <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/22/barack-obama-brexit-uk-back-of-queue-for-trade-talks> (accessed: 17.06.2016).

либерального мирового порядка³⁹. По мнению эксперта, Великобритания наносит ущерб собственным интересам, поддерживая политику Д. Трампа, ведущую к снижению международной роли США, а глава Белого дома также вредит своему союзнику, выступая за «жесткий» Брексит. С точки зрения Дж. Стейси, в настоящее время отношения двух стран характеризуются высокой степенью неравноправия; правительство Т. Мэй взяло на себя роль «просителя» при новой администрации. Автор прав в том, что неопределенность, связанная с ходом переговоров о выходе Великобритании из ЕС, делает королевство еще более зависимым от США, особенно в условиях, когда Америка пытается переложить на своих союзников издержки по поддержанию безопасности. Если Брексит негативно скажется на экономике Великобритании и финансировании ее вооруженных сил, то можно будет действительно говорить о размывании особых отношений.

Способность Великобритании поддерживать свой оборонный потенциал является ключевым вопросом партнерства с Вашингтоном. Сокращение расходов Соединенного Королевства на оборону после финансового кризиса 2008 г. отразилось в «Обзоре стратегической обороны и безопасности» 2010 г.⁴⁰ и стало предметом дискуссии о перспективах особых отношений (см. статью Э. Эдельмана)⁴¹. Ранее неудачи британцев в Басре⁴² и ход противоповстанческой борьбы в Афганистане продемонстриро-

³⁹ Stacey J.A. The hollowing out of the special relationship // Foreign Affairs. 05.09.2017. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2017-09-05/hollowing-out-special-relationship> (accessed: 15.04.2018).

⁴⁰ Сокращение расходов на оборону на 8% к 2015 г.; сокращение личного состава королевских ВВС (с 38 до 33 тыс. человек), армии (со 102,5 до 95,5 тыс. человек) и флота (с 35 до 30 тыс. человек) и другие меры.

⁴¹ Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defense and Security Review // UK Government. 2010. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62482/strategic-defence-security-review.pdf (accessed: 25.06.2018).

⁴² В 2003–2004 гг. иракская Басра была оккупирована британскими войсками; в те годы там была более спокойная обстановка по сравнению с хаосом в занятом американцами Багдаде. Однако постепенно на контролируемой британцами территории происходил рост насилия. В мае 2006 г. премьер-министр Ирака Н. аль-Малики объявил там чрезвычайное положение. Несмотря на решение администрации Дж. Буша-мл. увеличить американский контингент в Ираке в 2007 г., Э. Блэр существенно сократил британское военное присутствие на подконтрольной территории. В 2007 г. британские базы в Басре оказались в осаде шиитской «армии Махди»; британцы отступили из города в аэропорт Басры. В марте 2008 г. иракское правительство при поддержке США провело наступательную операцию против «армии Махди», в результате которой повстанцы были вытеснены из Басры. Британские войска потеряли влияние в регионе.

вали ограниченность ресурсов британских вооруженных сил и вызвали негативную оценку со стороны американских военных⁴³. Интервенция в Ливии в 2011 г. показала зависимость Великобритании и Франции от военной мощи США; позже Б. Обама возложил на Д. Кэмерона и Н. Саркози часть ответственности за последовавший хаос⁴⁴. Американцы, заинтересованные в поддержании боеспособности своего союзника, стали призывать Лондон не снижать расходы на оборону. Это произошло в ходе частных встреч Б. Обамы и Д. Кэмерона в Вашингтоне в январе 2015 г. на фоне предвыборной кампании в британский парламент⁴⁵. Накануне визита британского премьера в США бывший британский военный атташе в Вашингтоне сэр Энтони Даймок и несколько бывших послов Великобритании в США высказывали мнение, что Д. Кэмерон поставит под угрозу особые отношения, если не повысит военные расходы⁴⁶.

С принятием нового «Обзора» в 2015 г. финансирование британских вооруженных сил улучшилось: в частности, правительство обязалось выделить 178 млрд фунтов стерлингов инвестиций в военную технику и поддерживать расходы на оборону в размере 2% ВВП⁴⁷. Это произошло под давлением США. Кроме того, Великобритания собиралась увеличить свое присутствие на Ближнем Востоке⁴⁸. Документ получил поддержку политической

⁴³ Global Security: UK-US Relations. Sixth Report of Session 2009–2010 // UK Parliament. 2010. P. 27. Available at: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmfaff/114/114.pdf> (accessed: 28.06.2018).

⁴⁴ Goldberg J. The Obama Doctrine // The Atlantic. April 2016. Available at: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/> (accessed: 30.06.2018).

⁴⁵ Farmer B. Obama to Cameron: Maintain UK defense spending or weaken NATO // The Telegraph. 10.02.2015. Available at: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/barackobama/11403519/Obama-to-Cameron-maintain-UK-defense-spending-or-weaken-Nato.html> (accessed: 23.06.2018).

⁴⁶ Riley-Smith B. David Cameron 'endangering special relationship with America' by not protecting defense spending // The Telegraph. 14.01.2015. Available at: <https://www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/11343800/David-Cameron-endangering-special-relationship-with-America-by-not-protecting-defense-spending.html> (accessed: 25.06.2018).

⁴⁷ PM pledges £178 billion investment in defense kit // UK Government. 23.11.2015. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/pm-pledges-178-billion-investment-in-defense-kit> (accessed: 10.07.2018).

⁴⁸ National Security Strategy and Strategic Defense and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom. Cm 9161 // UK Government. 2015. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/555607/2015_Strategic_Defense_and_Security_Review.pdf (accessed: 25.06.2018).

элиты и экспертов в обеих странах⁴⁹. Критика нового «Обзора» с точки зрения особых отношений заключалась в том, что британское правительство не смогло объективно оценить издержки и выгоды союза с Вашингтоном [Street, 2016].

С началом переговоров о выходе из Евросоюза Великобритания все больше стала подчеркивать значение НАТО для собственной обороны, преуменьшая роль других стран ЕС в альянсе и стремясь убедить США в своей надежности⁵⁰. На встрече министров обороны государств НАТО в июне 2017 г. министр обороны Великобритании М. Фэллон обнародовал новые меры, которые Соединенное Королевство собиралось принять в целях укрепления своего лидерства в альянсе⁵¹. В 2017 г. Великобритания была одной из пяти стран НАТО, выполнивших обязательство по расходам в размере 2% ВВП⁵².

После вступления Д. Трампа в должность президента США Комитет по обороне палаты общин британского парламента начал расследование под названием «Незаменимый союзник? США, НАТО и Великобритания — отношения в области обороны»⁵³. Среди выступивших перед Комитетом были бывший британский посол при НАТО сэр Адам Томсон, профессор Королевского колледжа Лондона Джон Бью, конгрессмен Майкл Тёрнер, первый заместитель директора Центра стратегических и междуна-

⁴⁹ Chuter A. Exclusive: Cameron says Obama 'clearly delighted' by UK's new defense plans // Defense News. 23.11.2015. Available at: <https://www.defensenews.com/breaking-news/2015/11/23/exclusive-cameron-says-obama-clearly-delighted-by-uk-s-new-defense-plans/> (accessed: 25.06.2018); Britain reasserts itself as a serious military power // The Economist. 23.11.2015. Available at: <https://www.economist.com/news/britain/21678990-spies-special-forces-and-royal-air-force-are-main-winners-britain-reasserts-itself> (accessed: 25.06.2018); Chalmers M. This defense and security review sends a message: Britain is no longer in retreat // The Guardian. 23.11.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/23/defense-security-review-britain> (accessed: 25.06.2018).

⁵⁰ MacAskill E. UK defense role lies with US, not EU, says Michael Fallon // The Guardian. 31.03.2017. Available at: <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/31/uk-defense-role-us-eu-michael-fallon-nato-james-mattis-meeting> (accessed: 25.06.2018).

⁵¹ Defense Secretary steps up UK commitments to NATO // UK Government. 29.06.2017. Available at: <https://www.gov.uk/government/news/defense-secretary-steps-up-uk-commitments-to-nato> (accessed: 25.06.2018).

⁵² Defense Expenditure of NATO Countries (2010–2017) // NATO. 15.03.2018. P. 3. Available at: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_180315-pr2018-16-en.pdf (accessed: 25.06.2018).

⁵³ Publications — The indispensable ally? US, NATO, and UK Defense relations inquiry // UK Parliament. Available at: <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defense-committee/inquiries/parliament-2015/inquiry/5/publications/> (accessed: 17.03.2018).

родных исследований Хизер Конли (в 2001–2005 гг. занимала пост заместителя помощника госсекретаря США по вопросам отношений с государствами Европы и Евразии), американский дипломат Виктория Нуланд, директор Центра по изучению США и Европы Института Брукингса Том Райт и многие другие.

По мнению Дж. Бью, в настоящее время особые отношения с Великобританией — самый ценный военный союз для США, хотя через 20–25 лет ситуация может измениться. Он полагал, что у обеих стран беспрецедентно похожие стратегические представления о том, как должны функционировать внешняя политика и национальная безопасность. Это подразумевает действия «в глобальном масштабе, зачастую носящие превентивный характер и проходящие на периферии, очень далеко от их границ»⁵⁴.

Американские политики и эксперты также подтвердили значимость союзнических отношений с Великобританией как на региональном уровне — в вопросах обороны Северной Атлантики и Арктики, так и в глобальном масштабе — на Ближнем Востоке, в Индийском и Тихом океанах. По словам конгрессмена М. Тёрнера, ценность консультаций с Лондоном сохраняется, в том числе в том, что касается оценки возможных угроз⁵⁵. Он же назвал Великобританию «голосом США в ЕС». В. Нуланд особенно подчеркнула готовность британцев быть первыми там, где требуется присутствие НАТО, «будь то Афганистан или восточные рубежи альянса»⁵⁶. Более того, с ее точки зрения, Великобритания — возможно, единственная европейская страна, к которой США смогут обратиться в случае «непредвиденной ситуации с Северной Кореей»⁵⁷. Участники дискуссии отметили ряд факторов, вызывающих обеспокоенность у американской стороны: сокращение расходов на оборону, предусмотренное в «Обзоре стратегической обороны и безопасности» 2010 г. и частично затем скорректированное в 2015 г., и последствия Брексита

⁵⁴ Oral evidence by Professor Bew / Defense Committee Oral evidence: The Indispensable Ally? US, NATO, and UK Defense Relations, HC 992 // UK Parliament. 28.03.2017. P. 4. Available at: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/defense-committee/the-indispensable-ally-us-nato-and-uk-defense-relations/oral/49473.pdf> (accessed: 21.04.2018).

⁵⁵ Oral evidence by Congressman Turner / Defense Committee. Oral evidence: The indispensable ally? US, NATO, and UK Defense relations, HC 387 // UK Parliament. 05.03.2018. P. 6. Available at: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/defense-committee/the-indispensable-ally-us-nato-and-uk-defense-relations/oral/79792.pdf> (accessed: 02.04.2018).

⁵⁶ Ibid. P. 3.

⁵⁷ Ibid. P. 8.

для финансирования вооруженных сил (Х. Конли); некоторую утрату «стратегической уверенности» после Ирака, что сказалось на политике Великобритании в сирийском кризисе; сосредоточенность на внутренних делах в ущерб более активной внешней политике (имеются в виду дебаты по поводу выхода из ЕС); политику Д. Кэмерона в отношении Китая (Т. Райт)⁵⁸.

* * *

Можно заключить, что и в академических, и в официальных кругах США и Великобритании наблюдается достаточно устойчивый консенсус относительно важности особых американо-британских отношений. Отмечается, что американо-британский союз сохраняет устойчивость во многом благодаря выработанной со времен «холодной войны» прочной институциональной базе, которая ранее воспринималась исследователями как данность, но в последнее время стала предметом подробного изучения [Ху, 2016]. Она позволяет минимизировать ущерб двусторонним отношениям от отдельных размолвок и дает возможность откровенно обсуждать различия в подходах. Помимо договоров в области разведки и обороны прочность особых отношений объясняется сознательными усилиями британских премьер-министров [Dumbrell, 2004; Élie, 2005; Marsh, Baylis, 2006]. При Э. Блэре отношения приобрели гипертрофированные черты, однако в последующем подверглись определенной корректировке, о необходимости которой ряд британских исследователей писали по итогам президентства Дж. Буша-мл. [Dumbrell, 2009b; Wallace, Phillips, 2009]. Несмотря на переосмысление наследия внешней политики Э. Блэра с учетом возможностей Соединенного Королевства, исследователи отмечают, что в настоящее время в британском истеблишменте не ставится под сомнение необходимость поддерживать военный потенциал и взаимодополняемость с вооруженными силами США для сохранения за страной статуса великой державы. Кроме того, исходя из официальной риторики Лондона, можно предположить, что Великобритания не отказалась в принципе от концепции проецирования силы в глобальном масштабе совместно с США. Эти настроения прослеживаются и в реакции Д. Кэмерона на публикацию доклада об обстоятельствах вовлечения Великобритании в войну в Ираке в 2016 г., и в филадельфийской речи Т. Мэй 2017 г. При этом на фоне выхода из ЕС все больше внимания уделяется утверждению

⁵⁸ Ibid. P. 19–20.

лидерства Великобритании среди других европейских стран — членов НАТО, поскольку в новых условиях альянс становится не только краеугольным камнем обороны королевства, но и важнейшим механизмом поддержания трансатлантических отношений.

В официальной риторике Великобритания по-прежнему воспринимается в США как самый сильный в военном плане европейский союзник; американцы также нуждаются в британском дипломатическом опыте. Однако именно попытки Лондона вести более прагматичную политику ведут к публичной критике со стороны Белого дома, вынуждающей Великобританию корректировать свой курс. Угроза сокращения военных расходов королевства ниже 2% ВВП вызвала среди американских политиков и журналистов спекуляции на тему упадка особых англо-американских отношений. Неготовность Туманного Альбиона за счет своего участия в военной операции против Сирии в 2013 г. легитимизировать действия США стала одной из причин отказа американского руководства от интервенции, но вызвала острую критику и до сих пор трактуется как утрата «стратегической уверенности». Британский прагматизм в отношении Китая, выразившийся во вступлении в АБИИ, также был негативно воспринят в Вашингтоне.

Итоги дискуссии таковы, что в ближайшие годы этот беспрецедентно устойчивый союз не утратит своего значения для обеих стран, несмотря на его неравноправность и необходимость для Великобритании находить баланс между атлантическим и европейским векторами своей политики. Поиск этого баланса становится все более актуальным на фоне переговоров о Брексите. Однако в политике обоих государств можно обнаружить тревожные симптомы для двусторонних отношений. Во-первых, Д. Трамп демонстрирует импульсивность на международной арене, склонность к односторонним действиям и давлению на традиционных партнеров Америки. Во-вторых, выработанные Великобританией механизмы поддержания особых отношений могут подвергнуться эрозии: если раньше американцы видели в своем союзнике «голос США в ЕС», то пока трудно сказать, какую роль королевство будет играть в трансатлантическом партнерстве после Брексита, особенно если между традиционными союзниками продолжают накапливаться противоречия. Кроме того, в процессе выхода из ЕС Лондону придется больше внимания уделять внутренней политике, что может расцениваться в Вашингтоне как излишняя сосредоточенность на внутренних

проблемах. Последствия Брексита могут сказаться на финансировании британской обороны.

Тем не менее, несмотря на спекуляции по поводу сокращения могущества Великобритании и скептицизм отдельных американских политиков, США нуждаются в ее военном и разведывательном потенциале, а также дипломатии для проецирования силы в ключевых регионах мира.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Громыко Ал.А. Внешняя политика Великобритании: от империи к «осевой державе» // Космополис. 2005. № 1. С. 20–33.
2. Капитонова Н.К. Внешняя политика Великобритании в эпоху перемен // Великобритания. Эпоха реформ / Под ред. Ал. Громыко. М.: Весь мир, 2007. С. 339–466.
3. Капитонова Н.К. Внешняя политика: традиции и новизна // Дилеммы Великобритании: поиск путей развития. М.: Весь мир, 2014. С. 261–296.
4. Печуров С.Л. Англо-саксонская модель «особых отношений»: история и современность. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2013.
5. Печуров С.Л. Коалиционные войны англо-саксов. История и современность. М.: УРСС, 2008.
6. Anglo-American relations: Contemporary perspectives / Ed. by A.P. Dobson, S. Marsh. London: Routledge, 2013.
7. Bolton J. Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and abroad. New York: Threshold Editions, 2008.
8. Burk K. Old world, new world: Great Britain and America from the beginning // America's special relationships: Foreign and domestic aspects of the politics of alliance / Ed. by J. Dumbrell, A.R. Schäfer. London: Routledge, 2009. P. 24–44.
9. Cox M., Stokes D. US foreign policy. Oxford: Oxford University Press, 2012.
10. Curtis M. The great deception. Anglo-American power and world order. London: Pluto Press, 1998.
11. Danchev A. On specialness // International Affairs. 1996. Vol. 72. No. 4. P. 737–750.
12. Dickie J. 'Special' no more: Anglo-American relations: Rhetoric and reality. London: Weidenfeld & Nicholson, 1994.
13. Dobson A., Marsh S. Benign neglect: America's threat to the Anglo-American alliance // ORBIS. 2014. Vol. 58. No. 2. P. 266–281.
14. Dumbrell J. Hating Bush, supporting Washington: George W. Bush, anti-Americanism, and the US-UK special relationship // America's special relationships: Foreign and domestic aspects of the politics of alliance / Ed. by J. Dumbrell, A.R. Schäfer. London: Routledge, 2009. P. 45–59.
15. Dumbrell J. A special relationship: Anglo-American relations from the Cold War to Iraq. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006.
16. Dumbrell J. The UK-US 'special relationship' in a world twice transformed // Cambridge Review of International Affairs. 2004. Vol. 17. No. 3. P. 437–450.
17. Dumbrell J. The US-UK special relationship: Taking the 21st-century temperature // The British Journal of Politics and International relations. 2009. Vol. 11. P. 64–78.

18. Dunn D.H. The double interregnum: UK–US relations beyond Blair and Bush // *International Affairs*. 2008. Vol. 84. No. 6. P. 1131–1143.
19. Dunn D.H. UK–US relations after the Three Bs — Blair, Brown and Bush // *Defense and Security Analysis*. 2011. Vol. 27. No. 1. P. 5–18.
20. Élie J. Many times doomed but still alive: An attempt to understand the continuity of the special relationship // *Journal of Transatlantic Studies*. 2005. No. 3. P. 63–83.
21. Greenstock J. *Iraq: The cost of war*. London: Arrow Books, 2016.
22. Jentleson B.W. *American foreign policy: The dynamics of choice in the 21st century*. New York: W.W. Norton & Company, 2013.
23. Kampfner J. *Blair's wars*. London: Free Press, 2004.
24. Khalilzad Z. *The envoy: From Kabul to the White House, my journey through a turbulent world*. New York: St. Martin's Press, 2016.
25. Marsh S. 'Global security: US–UK relations': Lessons for the special relationship? // *Journal of Transatlantic Studies*. 2012. Vol. 10. No. 2. P. 182–199.
26. Marsh S., Baylis J. The Anglo-American 'special relationship': The Lazarus of international relations // *Diplomacy and Statecraft*. 2006. No. 17. P. 173–211.
27. Nye J.S. China's soft and sharp power // *Project Syndicate*. 04.01.2018. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01?barrier=accesspaylog> (accessed: 23.06.2018).
28. Oliver T., Williams M.J. Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships // *International Affairs*. 2016. Vol. 92. No. 3. P. 547–567.
29. Owen D., Ludlow D. *British foreign policy after Brexit: An independent voice*. London: Biteback Publishing, 2017.
30. Reynolds D. From the transatlantic to the transnational: Reflections on the changing shape of international history // *Diplomacy and Statecraft*. 2013. No. 24. P. 134–148.
31. Reynolds D. Rethinking Anglo-American relations // *International Affairs*. 1989. No. 1. P. 89–111.
32. Reynolds D. A 'special relationship'? America, Britain and the international order since the Second World War // *International Affairs*. 1986. No. 1. P. 1–20.
33. Runciman D. How David Cameron saved the special relationship // *The Foreign Affairs*. 06.09.2013. Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139907/david-runciman/how-david-cameron-saved-the-special-relationship> (accessed: 02.05.2015).
34. Self R. *British foreign and defense policy since 1945: Challenges and dilemmas in a changing world*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.
35. Street T. SDRS 2015: Continuity, control, and crisis in UK defense policy // *Oxford Research Group*. 22.01.2016. Available at: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sdsr-2015-continuity-control-and-crisis-in-uk-defense-policy> (accessed: 25.06.2018).
36. Xu R. *Alliance persistence within the Anglo-American special relationship: The post-Cold War era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2017.
37. Xu R. Institutionalization, path dependence and the persistence of the Anglo-American special relationship // *International Affairs*. 2016. No. 5. P. 1208–1228.
38. Wallace W., Phillips C. Reassessing the special relationship // *International Affairs*. 2009. Vol. 85. No. 2. P. 263–284.

A.O. Mamedova

**THE PRESENT AND THE FUTURE
OF THE SPECIAL RELATIONSHIP:
THE DEBATE IN THE UNITED STATES
AND THE UNITED KINGDOM**

*Moscow State Institute of International Relations (University)
76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454*

Since World War II U.S.–UK relations, despite occasional ups and downs, have been characterized by an unprecedented level of mutual trust and cooperation. The official and academic discourse adopted the phrase ‘the special relationship’ to describe this phenomenon. In the post-Cold War period, Tony Blair’s foreign policy apparently gave it a new impetus. Nevertheless, its controversial results along with certain developments in the 2010s have called for a reassessment of the alliance. Moreover, skepticism has been growing about the future of the Anglo-American Special Relationship (AASR) since the start of the Brexit talks after the 2016 EU membership referendum and the election of Donald Trump as President of the United States, given his determination to review the principles underpinning U.S. cooperation with its European allies. The paper examines the current state and the future of the AASR. Based on a large body of academic literature, the first section focuses on the main approaches to defining the special relationship and determining the reasons behind its emergence as well as its role and importance for both countries. The author aligns herself with those researchers who attribute the durability of Anglo-American cooperation to the high level of institutionalization in the defense, intelligence and nuclear spheres. The second section examines the expert and political discourse on the current state and the future of the AASR in the 2010s as well as its media coverage. Particular attention is paid to the House of Commons Foreign Affairs Committee’s reports on UK–U.S. relations and the Report of the Iraq Inquiry (Chilcot report). As for the current state of the special relationship, the author stresses that the potential decrease in British military capabilities, Britain’s joining the Asian Infrastructure Investment Bank and Brexit have caused concern in the U.S., but this unique and enduring alliance will remain important for both countries in the coming years. Despite some speculations on the UK’s diminishing power, the United States needs its military and intelligence capabilities as well as diplomacy to project power in the key regions of the world.

Keywords: United States, United Kingdom, special relationship, evangelism, functionalism, institutionalism, Donald Trump, Theresa May, Chilcot report, Iraq War, NATO, Brexit, Syria, Asian Infrastructure Investment Bank.

About the author: *Anastasiya O. Mamedova* — Lecturer at the School of International Relations, MGIMO University (e-mail: mamedova.a.o@my.mgimo.ru).

REFERENCES

1. Gromyko A.I.A. 2005. Vneshnyaya politika Velikobritanii: ot imperii k 'osvoim derzhavam' [Foreign policy of Great Britain: From empire to the axial state]. *Kosmopolis*, no. 1, pp. 20–33. (In Russ.)
2. Kapitonova N.K. 2007. Vneshnyaya politika Velikobritanii v epokhu pereimen [Great Britain's foreign policy in the age of change]. In Gromyko A.I.A. (ed.). *Velikobritaniya. Epokha reform* [Great Britain: The age of reforms]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)
3. Kapitonova N.K. 2014. Vneshnyaya politika: traditsii i novizna [Foreign policy: Traditions and novelty]. In *Dilemma Velikobritanii: poisk putei razvitiya* [Dilemmas of Britain: Choosing development model]. Moscow, Ves' mir Publ. (In Russ.)
4. Pechurov S.L. 2013. *Anglo-saksonskaya model' 'osobykh otnoshenii': istoriya i sovremennost'* [The Anglo-Saxon model of 'special relationship': Past and present]. Moscow, Moscow University Press. (In Russ.)
5. Pechurov S.L. 2008. *Koalitsionnye voyny anglo-saksov. Istoriya i sovremennost'* [Coalition wars of Anglo-Saxons: Past and present]. Moscow, URSS Publ. (In Russ.)
6. Dobson A.P., Marsh S. (eds.). 2013. *Anglo-American relations: Contemporary perspectives*. London, Routledge.
7. Bolton J. 2008. *Surrender is not an option. Defending America at the United Nations and Abroad*. New York, Threshold Editions.
8. Burk K. 2009. Old world, new world: Great Britain and America from the beginning. In Dumbrell J., Schäfer A.R. (eds.). *America's special relationships: Foreign and domestic aspects of the politics of alliance*. London, Routledge, pp. 24–44.
9. Cox M., Stokes M. 2012. *US foreign policy*. Oxford, Oxford University Press.
10. Curtis M. 1998. *The great deception. Anglo-American power and world order*. London, Pluto Press.
11. Danchev A. 1996. On specialness. *International Affairs*, vol. 72, no. 4, pp. 737–750.
12. Dickie J. 1994. *'Special' no more: Anglo-American relations: Rhetoric and reality*. London, Weidenfeld & Nicholson.
13. Dobson A., Marsh S. 2014. Benign neglect: America's threat to the Anglo-American alliance. *ORBIS*, vol. 58, no. 2, pp. 266–281.
14. Dumbrell J. 2009a. Hating Bush, supporting Washington: George W. Bush, anti-Americanism, and the US-UK special relationship. In Dumbrell J., Schäfer A.R. (eds.). *America's special relationships: Foreign and domestic aspects of the politics of alliance*. London, Routledge, pp. 45–59.
15. Dumbrell J. 2006. *A special relationship: Anglo-American relations from the Cold War to Iraq*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
16. Dumbrell J. 2004. The UK-US 'special relationship' in a world twice transformed. *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, no. 3, pp. 437–450.
17. Dumbrell J. 2009b. The US-UK special relationship: Taking the 21st-century temperature. *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, pp. 64–78.

18. Dunn D.H. 2008. The double interregnum: UK–US relations beyond Blair and Bush. *International Affairs*, vol. 84, no. 6, pp. 1131–1143.
19. Dunn D.H. 2011. UK–US relations after the three Bs — Blair, Brown and Bush. *Defense and Security Analysis*, vol. 27, no. 1, pp. 5–18.
20. Élie J. 2005. Many times doomed but still alive: An attempt to understand the continuity of the special relationship. *Journal of Transatlantic Studies*, no. 3, pp. 63–83.
21. Greenstock J. 2016. *Iraq: The cost of war*. London, Arrow Books.
22. Jentleson B.W. 2013. *American foreign policy: The dynamics of choice in the 21st century*. New York, W.W. Norton & Company.
23. Kampfner J. 2004. *Blair's wars*. London, Free Press.
24. Khalilzad Z. 2016. *The envoy: From Kabul to the White House, my journey through a turbulent world*. New York, St. Martin's Press.
25. Marsh S. 2012. 'Global security: US–UK relations': Lessons for the special relationship? *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 10, no. 2, pp. 182–199.
26. Marsh S., Baylis J. 2006. The Anglo-American 'special relationship': The Lazarus of international relations. *Diplomacy and Statecraft*, no. 17, pp. 173–211.
27. Nye J.S. 2018. China's soft and sharp power. *Project Syndicate*. January 4. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-soft-and-sharp-power-by-joseph-s--nye-2018-01?barrier=accesspaylog> (accessed: 23.06.2018).
28. Oliver T., Williams M.J. 2016. Special relationships in flux: Brexit and the future of the US–EU and US–UK relationships. *International Affairs*, vol. 92, no. 3, pp. 547–567.
29. Owen D., Ludlow D. 2017. *British foreign policy after Brexit: An independent voice*. London, Biteback Publishing.
30. Reynolds D. 2013. From the Transatlantic to the Transnational: Reflections on the changing shape of international history. *Diplomacy and Statecraft*, no. 24, pp. 134–148.
31. Reynolds D. 1989. Rethinking Anglo-American relations. *International Affairs*, no. 1, pp. 89–111.
32. Reynolds D. 1986. A 'special relationship'? America, Britain and the international order since the Second World War. *International Affairs*, no. 1, pp. 1–20.
33. Runciman D. 2013. How David Cameron saved the special relationship. *The Foreign Affairs*. Available at: <http://www.foreignaffairs.com/articles/139907/david-runciman/how-david-cameron-saved-the-special-relationship> (accessed: 02.05.2015).
34. Self R. 2010. *British foreign and defense policy since 1945: Challenges and dilemmas in a changing world*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
35. Street T. 2016. *SDSR 2015: Continuity, control, and crisis in UK defense policy*. Oxford Research Group. January 22. Available at: <https://www.oxfordresearchgroup.org.uk/sdsr-2015-continuity-control-and-crisis-in-uk-defense-policy> (accessed: 25.06.2018).
36. Xu R. 2017. *Alliance persistence within the Anglo-American special relationship: The post-Cold War era*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
37. Xu R. 2016. Institutionalization, path dependence, and the persistence of the Anglo-American special relationship. *International Affairs*, no. 5, pp. 1208–1228.
38. Wallace W., Phillips C. 2009. Reassessing the special relationship. *International Affairs*, vol. 85, no. 2, pp. 263–284.

НАУЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Е.М. Харитонова*

НАУЧНАЯ ДИПЛОМАТИЯ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО- ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

*Федеральное государственное бюджетное научное учреждение
«Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений имени Е.М. Примакова
Российской академии наук» (ИМЭМО РАН)
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23*

2017 г. был объявлен перекрестным Годом образования и науки в России и Великобритании. В условиях неослабевающей напряженности в отношениях между двумя странами эта инициатива открывала возможности для возобновления конструктивного диалога по целому ряду направлений научно-технического сотрудничества, а также для переговоров в рамках дипломатии «второго трека». В течение года были проведены совместные мероприятия, которые, с одной стороны, подтвердили значительный потенциал, заключенный в научной дипломатии, а с другой — показали существенные различия в российских и британских подходах к пониманию ее целей и задач. В этой связи целесообразно обратиться к изучению особенностей британской научной дипломатии, для того чтобы понять ее роль во внешней политике страны. В первой части статьи анализируется наиболее распространенное в специализированной литературе рабочее определение научной дипломатии, согласно которому она подразделяется на три направления: «наука в дипломатии», «наука для дипломатии» и «дипломатия для науки». Отличительной чертой научной дипломатии представляется прямая привязка такой деятельности к национальным интересам. При этом научная дипломатия может восприниматься по-разному: как инструмент увеличения «мягкой силы» государств, как один из механизмов предотвращения и урегулирования конфликтов или как часть системы глобального управления. Подобный многомерный подход к определению научной дипломатии в целом характерен и для Великобритании. Во второй

* Харитонова Елена Марковна — кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова (ИМЭМО РАН) (e-mail: ekharit@imemo.ru).

части статьи подробно изучена эволюция становления дискурса научной дипломатии в официальных внешнеполитических документах и стратегиях научно-технологического развития страны. Выявлена фундаментальная преемственность в подходах к определению целей и функций научной дипломатии всех британских правительств на протяжении последних двух десятилетий. Наконец, подробно проанализированы особенности организационно-институционального оформления британской научной дипломатии. Освещена деятельность всех задействованных в реализации ее целей ключевых государственных и негосударственных институтов, обществ и организаций. Автор приходит к выводу, что научная дипломатия Великобритании реализуется в тесной связке с основными внешнеполитическими установками и приоритетами страны, органично дополняя традиционные средства и инструменты. При этом значение научной дипломатии еще больше возросло в условиях начала процедуры выхода Великобритании из Европейского союза.

Ключевые слова: научная дипломатия, публичная дипломатия, «мягкая сила», дипломатия «второго трека», научно-техническое сотрудничество, наука и инновации, Великобритания, внешняя политика, глобальное управление.

Научная дипломатия в последнее время часто упоминается исследователями и практиками при обсуждении «мягкой силы» государств и других близких тем. Политики и ученые говорят о «научной», «культурной», «спортивной» и «народной» дипломатии, стремятся осмыслить, как именно взаимодействие между людьми в разных странах влияет на внешнюю политику и международные отношения [см., например: The new public diplomacy, 2005; Oxford handbook of modern diplomacy, 2013; и др.]. Исследователи отмечают, что современная дипломатия уже не является исключительной прерогативой государства: трансформация государственного суверенитета и новые технологии позволяют негосударственным организациям, группам и индивидам выходить на международную арену [Зонова, 2007]. Иногда контакты между учеными позволяют урегулировать проблемы и спорные вопросы между странами, взаимодействие которых по официальным каналам заморожено или сведено к минимуму. Одновременно с этим растет число глобальных вызовов, которые невозможно решить на национальном уровне, в связи с чем требуется привлечение ученых и независимых экспертов со всего мира (например, изменение климата, эпидемии и иные угрозы в области жизни и здоровья человека, продовольственная безопасность и многие другие). В таком понимании научная дипломатия становится уже не только и

не столько частью «мягкой силы», сколько одним из подходов к глобальному управлению, трактуемому как «система институтов, принципов, политических и правовых норм, поведенческих стандартов», призванных регулировать проблемы транснационального и глобального характера [Глобальное управление..., 2015: 7].

При этом научная дипломатия — один из неперенных атрибутов современного государства, претендующего на статус если не великой державы, то одной из ведущих. Заявляя о значении научной дипломатии, эксперты и политики стремятся подчеркнуть вклад своей страны в мировую науку, отмечают ее роль в глобальном управлении и решении мировых проблем, высокий уровень развития национальной науки.

В России интерес к научной дипломатии в последнее время неуклонно растет: этот термин использовался в предвыборных программах кандидатов в президенты Российской академии наук, в том числе действующего президента академика А.М. Сергеева¹. В декабре 2017 г. состоялось заседание Президиума РАН, центральными темами которого стали именно научная дипломатия и развитие международного научно-технического сотрудничества². Появляются новые научные публикации в данной сфере [Шестопал, Литвак, 2016; Романова, 2017; Ибрагимова, 2017; и др.]. Нынешний кризис в отношениях между Россией и западными странами, особенно Соединенным Королевством, привел к тому, что научная дипломатия оказалась одним из немногих оставшихся каналов для конструктивного диалога. 2017 год был объявлен перекрестным Годом науки и образования Великобритании и России³. В течение этого периода прошли круглые столы, в том числе по научной дипломатии [см.: Научная дипломатия в Великобритании, России и за их пределами, 2018], выставки, был запущен «научный» поезд в Московском метрополитене, реализованы другие инициативы.

Интересно отметить, что проведенные в этой связи мероприятия выявили существенные расхождения в подходах двух стран

¹ Сергеев А.М. Зачем я иду в президенты РАН // Российская академия наук. 2017. Доступ: <http://www.ras.ru/FStorage/download.aspx?id=0d780c6c-f31b-4300-9a94-38d9bb2897f5> (дата обращения: 25.06.2018).

² 12 декабря 2017 года состоялось очередное заседание Президиума Российской академии наук // Российская академия наук. 12.12.2017. Доступ: http://www.ras.ru/news/news_release.aspx?ID=28878060-fd5d-41f9-af18-372cdc03f56a&print=1 (дата обращения: 25.06.2018).

³ Год науки и образования Великобритании и России 2017 // Британский совет. Доступ: <https://www.britishcouncil.ru/programmes/uk-russia-science-education> (дата обращения: 25.06.2018).

к оценке роли и целей научной дипломатии. На упомянутом российско-британском круглом столе большинство участников с российской стороны представляли социальные и гуманитарные науки, в первую очередь это были исследователи-международники. При этом представители Великобритании в основном являлись специалистами по естественным наукам. По-видимому, это связано с тем, что в России научную дипломатию понимают прежде всего как часть «мягкой силы» и способ преодоления негативных стереотипов о стране, а также как возможность разрешить международные разногласия и конфликты. В Великобритании же функции научной дипломатии рассматриваются в более широком контексте, который хотелось бы подробнее осветить в рамках данной статьи.

Великобритания, которая издавна была лабораторией идей и «мастерской мира», сегодня продолжает уделять значительное внимание научно-техническому развитию, в том числе в рамках концепции «экономики знаний» [Громыко, 2007]. Возросший в последние годы интерес к научной дипломатии опирается на опыт продвижения британских достижений в научной сфере предыдущих лет. Прорывы в области науки и технологий позволили Британской империи в свое время стать ведущей мировой державой, стали решающим преимуществом Великобритании в постимперский период, в частности, обеспечив место страны в числе крупнейших экономик мира. Имена автора теории эволюции Чарльза Дарвина, одного из создателей классической физики Исаака Ньютона, основоположника идеи об электромагнитном поле Майкла Фарадея, открывателя пенициллина Александра Флеминга и многих других великих британцев известны во всем мире и до сих пор влияют на представления о Великобритании, увеличивают привлекательность страны для туристов, высококвалифицированных специалистов и ученых, студентов и аспирантов. Британские ученые более 100 раз становились лауреатами Нобелевской премии. Выступая в мае 2018 г. с речью по поводу новой промышленной стратегии Великобритании, премьер-министр Т. Мэй подчеркнула ряд научных достижений страны в таких областях, как открытие графена⁴, генная терапия, магнитно-резонансная томография и др.⁵

⁴ Разработчики первого метода получения графена, ученые из России А.К. Гейм и К.С. Новосёлов, были удостоены в 2010 г. Нобелевской премии по физике за это открытие, являясь сотрудниками Манчестерского университета.

⁵ PM speech on science and modern Industrial Strategy: 21 May 2018 // UK Government. 21.05.2018. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-science-and-modern-industrial-strategy-21-may-2018> (accessed: 20.06.2018).

В рамках данного исследования будет проведен анализ подходов к определению сущности, основных функций и целей научной дипломатии как средства внешней политики, сложившихся в Великобритании. Изучение ее опыта в этой сфере представляет значительный интерес с точки зрения как теоретического осмысления данной концепции, поскольку британские исследователи во многом являются законодателями мод в указанной области, так и разработки практических рекомендаций по развитию и совершенствованию соответствующего внешнеполитического инструментария Российской Федерации.

* * *

Теоретическое осмысление понятия «научная дипломатия» началось относительно недавно, и не всегда ясно, что имеется в виду под этим термином в том или ином контексте. Современные исследователи, как правило, опираются на описание трех измерений научной дипломатии, которое было сформулировано в совместной публикации Американской ассоциации содействия развитию науки (American Association for the Advancement of Science, AAAS) и Лондонского Королевского общества (Royal society), представленной в 2010 г. Материал был подготовлен по итогам научно-практической конференции, проведенной двумя указанными организациями годом ранее. Участниками встречи стали руководящие сотрудники академий наук, представители дипломатических ведомств, специалисты правительственных и неправительственных агентств по развитию науки, а также исследователи. В публикации выделяются: 1) *наука в дипломатии* — использование научных знаний для обеспечения внешней политики; 2) *дипломатия для науки* — дипломатическое обеспечение международного научного сотрудничества; 3) *наука для дипломатии* — использование научного сотрудничества для улучшения отношений между странами [New frontiers in science diplomacy, 2010].

В целом можно обозначить достаточно широкий спектр видов деятельности, относящихся к научной дипломатии:

- 1) проведение зарубежных научных выставок и фестивалей для улучшения имиджа страны на международном уровне и увеличения «мягкой силы»;

- 2) привлечение ученых и экспертов для обеспечения внешнеполитических решений, например, по проблемам экологии или сотрудничества в области здравоохранения;

- 3) взаимодействие академического сообщества для решения международных проблем, дипломатия «второго» или «полуполитического»

ного трека»: встречи и переговоры между учеными, экспертами, представителями гражданского общества стран для поиска путей преодоления вызовов;

4) обеспечение дипломатами международного взаимодействия ученых: от упрощенного порядка выдачи виз до создания подразделений, ответственных за науку в зарубежных дипломатических представительствах;

5) участие ученых в формировании международной повестки дня: например, по вопросам изменения климата или освоения Арктики;

6) использование науки в реализации программ содействия развитию;

7) привлечение научных сотрудников для выработки мер реагирования на чрезвычайные ситуации за рубежом и т.п.

Инструменты научной дипломатии играют большую роль в процессах транснационализации сферы производства мирополитических идей [Войтоловский, 2006] или конструирования международной среды [Истомин, 2012].

Часть такой деятельности, как отмечают эксперты [см., например: Gluckman et al., 2017], относится ко всем трем перечисленным измерениям научной дипломатии. Так, взаимодействие по вопросам изменения климата включает и дипломатическое обеспечение конференций и мероприятий по данной проблеме, и использование научных данных для позиционирования страны в качестве ответственной и равнодушной к проблемам, стоящим сегодня перед человечеством, и участие ученых в выработке стратегии государства в указанной области, и сотрудничество научных кругов для решения существующих задач на региональном и глобальном уровнях.

Кроме того, остаются достаточно размытыми границы между научной дипломатией и международным научно-техническим сотрудничеством. Современная наука интернациональна по своей сути и не может развиваться изолированно, ученые из разных стран непрерывно взаимодействуют, обмениваясь научными достижениями и опытом, несмотря на довольно жесткую конкуренцию в различных отраслях науки. Научная дипломатия невозможна без научно-технического сотрудничества между государствами. В то же время два этих словосочетания все же не являются синонимами. Не всякое научно-техническое сотрудничество становится одновременно научной дипломатией. В частности, совместная работа ученых разных стран может осуществляться в рамках коммерческой деятельности и никак

не соотноситься с национальными интересами и внешней политикой. Бывший руководитель международных программ AAAS и инициатор создания центра научной дипломатии в этой организации В. Турекян отмечает, что именно прямая связь с национальными интересами и целями отличает научную дипломатию от других форм международного научно-технического сотрудничества [Science diplomacy, 2015: 5].

Научная дипломатия может оказаться в некотором смысле «побочным продуктом» научно-технического сотрудничества, когда контакты между исследователями для решения научных задач и успешные совместные проекты способствуют улучшению имиджа стран происхождения ученых, преодолению стереотипов, формированию позитивной международной повестки, открывают возможности для более широкого взаимодействия между государствами. Такой сопутствующий эффект напоминает противоречия, характерные для концепции «мягкой силы», частью которой иногда представляется научная дипломатия. Под «мягкой силой» подразумевается возможность добиться определенных целей не с помощью военной или экономической мощи, а благодаря привлекательности национальной культуры, внешней политики, ценностей и идей [Nye, 1990, 2004]. Как и в случае с научно-техническим сотрудничеством и научной дипломатией, укрепление потенциала «мягкой силы» иногда происходит как бы само собой, благодаря взаимодействию в экономической и военной сферах, относящихся к «жесткой силе». И все же, судя по интересу к концепции научной дипломатии не только в России, но и во многих других странах, политики и исследователи стремятся выделить ее в качестве самостоятельного направления деятельности и сосредоточиться именно на тех возможностях, которые возникают у государств и обществ при использовании собственно научной дипломатии, а не только благодаря достижениям в области науки и технологий и их неизбежной интернационализации.

В целом в описании измерений и направлений научной дипломатии, равно как и в определении самого этого феномена, в настоящий момент преобладает эмпирический подход. Эксперты стремятся выделить и обобщить те виды деятельности, которые относятся к научной дипломатии и отличают ее от других форм международного научного взаимодействия, не связанных непосредственно с национальными (политическими) интересами. Не является исключением и Великобритания.

В частности, в парламентской информационной справке о научной дипломатии особое внимание уделено практическим

механизмам реализации инициатив в данной области⁶. При этом можно выделить сразу несколько ключевых сфер, в которых научная дипломатия рассматривается как эффективное средство достижения внешнеполитических целей.

Во-первых, подчеркивается, что одно из основных предназначений научной дипломатии — увеличение «мягкой силы» страны. Правительства обеих лидирующих партий, лейбористов и консерваторов, неизменно уделяют особое внимание формированию образа Великобритании в качестве современной, высокотехнологичной и инновационной страны. Согласно разнообразным рейтингам «мягкой силы» Соединенное Королевство занимает лидирующие позиции в научной области [Харитонов, 2015].

Во-вторых, не меньшее значение придается роли научных сообществ в предотвращении или урегулировании конфликтов, участию ученых в переговорном процессе. В этом случае, как отмечает российский эксперт О.В. Лебедева, затрагивается широкий спектр тем, находящихся на стыке различных дисциплин, в частности конфликтологии, исследований международных отношений и международной безопасности, психологии, правоведения и др. [см., например: Лебедева, 1999], а научная дипломатия сближается с дипломатией публичной [Лебедева, 2015]. Например, деятельность Пагуошского движения ученых, в создании которого важнейшую роль сыграли выдающиеся британцы Б. Рассел и Д. Ротблат, а также различные инициативы в рамках дипломатии «второго» или «полуторного трека» [см., например: Diamond, McDonald, 1996] могут рассматриваться именно в этом контексте.

Наконец, в-третьих, многие цели, которые британские эксперты ставят перед научной дипломатией, относятся к сфере глобального управления. Это в первую очередь решение общемировых проблем, которые затрагивают большинство стран и народов; управление глобальными рисками; достижение общих целей согласованными усилиями государств и различных организаций [Европейский союз в глобальном экономическом управлении, 2017: 51]. Британские университеты и аналитические центры участвуют в формировании международной повестки дня и оказывают влияние на мировую политику. Так, Королевский институт международных отношений, Чатэм Хаус,

⁶ Science Diplomacy. Postnote Number 568. February 2018 // UK Parliament. Available at: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/POST-PN-0568/POST-PN-0568.pdf> (accessed: 05.06.2018).

Международный институт стратегических исследований и другие британские «фабрики мысли» уверенно занимают ведущие позиции в специализированном рейтинге аналитических центров Пенсильванского университета⁷.

Несмотря на то что каждой из указанных сфер применения инструментов научной дипломатии во внешней политике Великобритании (увеличение потенциала «мягкой силы», предотвращение и урегулирование конфликтов, глобальное управление) присущи специфические понятийный аппарат и инструментарий, они во многом пересекаются. Именно в такой тесной взаимоувязке они чаще всего рассматриваются в официальных британских документах, так или иначе затрагивающих вопросы научной дипломатии.

* * *

Само словосочетание «научная дипломатия» относительно недавно стало встречаться в британских стратегических документах и выступлениях дипломатов и политических деятелей. Гораздо чаще оно используется представителями связанных с государством структур, например академических организаций или агентств, отвечающих за укрепление потенциала британской «мягкой силы». Тем не менее деятельность, которая согласно представленному выше описанию относится к научной дипломатии, упоминается во многих ключевых доктринальных документах британских правительств на протяжении как минимум последних двух десятилетий.

Важным рубежом в этом отношении стал конец 1990-х годов, когда с приходом к власти правительства лейбористов под руководством Э. Блэра резко повысилось внимание к имиджу Великобритании за рубежом и публичной дипломатии. Были предприняты попытки изменить распространенные в мире стереотипы о стране как о консервативной и традиционной, представить Соединенное Королевство в качестве современной и динамичной державы, в том числе фокусируясь на национальных достижениях в области науки и инноваций. Научная дипломатия не выделялась как самостоятельное направление, однако присутствовала в качестве составляющей публичной дипломатии либо инициатив в области «национального брендинга» [см. подробнее: Leonard, 1997].

⁷ McGann J.G. 2017 global go to think tank index report // University of Pennsylvania. 31.01.2018. Available at: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks (accessed: 20.06.2018).

В подготовленной в 2003 г. при правительстве Э. Блэра стратегии внешней политики подчеркивалась роль Великобритании в решении глобальных проблем и содержался отдельный параграф «Публичная дипломатия», в котором говорилось о значимости распространения британских достижений в области науки и в других областях для увеличения влияния страны на международной арене⁸. В отчетах Министерства иностранных дел и по делам Содружества (МИД) при правительстве лейбористов на регулярной основе стали отмечаться реализованные и планирующиеся мероприятия, направленные на продвижение образа Великобритании как центра науки и инноваций, например кампании Think UK в Китае (2003), UK Science and Technology Campaign в Северной Америке (2004) или Innovation UK в Японии (2005)⁹.

После поражения лейбористов на всеобщих парламентских выборах в 2010 г. и прихода к власти коалиции консерваторов и либеральных демократов усилия по формированию имиджа Соединенного Королевства продолжились, однако новое правительство стремилось дистанцироваться от деятельности своих политических конкурентов и представить миру свой образ страны. Запущенная в преддверии Олимпийских игр в Лондоне и продолжающаяся до сих пор коммуникационная кампания GREAT призвана объединить традиции и инновации. Публикации и мероприятия в рамках данной инициативы посвящены не только современным научным и технологическим достижениям, но и культурному наследию страны, а также другим темам [см. подробнее: Харитонова, 2016].

Одновременно с реализацией программ по обновлению имиджа Великобритании проводился анализ государственной научной и инновационной политики, в том числе ее внешнеполитического измерения. В этой связи было подготовлено несколько докладов (в частности, «Конкурируя в глобальной экономике: вызов в области инноваций» (2003)¹⁰ и «Гонка к вершине: обзор политики

⁸ UK International Priorities. A Strategy for the FCO // The Guardian. December 2003. Available at: <http://image.guardian.co.uk/sys-files/Politics/documents/2003/12/02/FCOStrategyFullFinal.pdf> (accessed: 20.06.2018).

⁹ См., например.: Foreign and Commonwealth Office Annual Report 2003–2004. Eighth Report of Session 2003–04 // House of Commons. 23.09.2004. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmfaif/745/745.pdf> (accessed: 05.06.2018).

¹⁰ Competing in the global economy: The innovation challenge // Department of Trade and Industry. December 2003. Available at: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dti.gov.uk/files/file12093.pdf> (accessed: 05.06.2018).

правительства в области науки и инноваций» (2007))¹¹, а также ряд специальных обзоров в 2010–2012 гг.¹² При этом если в 2003 г. основное внимание уделялось экономическим возможностям, которые наука и инновации открывают перед Великобританией, то уже в 2007 г. отдельно был отмечен внешнеполитический потенциал последних. В частности, из четырех целей международного научно-технического сотрудничества, обозначенных в указанном докладе, две можно отнести к сфере научной дипломатии в современном ее понимании:

1) обеспечение глобального влияния Великобритании — использование международной науки для подкрепления внешней политики в противодействии глобальным большим вызовам, таким как изменение климата и распространение инфекционных заболеваний;

2) содействие международному развитию — использование для этих целей исследований и инноваций в соответствии со стратегией по искоренению нищеты в мире.

В документе также рекомендовалось провести информационную кампанию через посольства, чтобы подчеркнуть роль Великобритании как глобального лидера в области науки и инноваций¹³.

Наконец, в 2010–2012 гг. уже были опубликованы отдельные отчеты с анализом деятельности каждого из правительственных министерств и ведомств в научно-технической области, в которых впервые появилось само словосочетание «научная дипломатия». В докладе о научно-техническом компоненте работы внешнеполитического ведомства говорится о «преимуществах, связанных с усиливающимися научными связями МИД, для дальнейшего развития международных отношений». Авторы документа считают, что наука должна быть интегрирована в работу министерства: научные данные необходимы для планирования и реализации политики; наука должна влиять на международную систему взглядов и укреплять репутацию страны¹⁴. В соответ-

¹¹ Sainsbury D. The race to the top. A review of government's science and innovation policies // UK Government. October 2007. Available at: http://www.rsc.org/images/sainsbury_review051007_tcm18-103118.pdf (accessed: 05.06.2018).

¹² Science in government. Completed reviews // The National Archives. Available at: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140108135214/http://www.bis.gov.uk/go-science/science-in-government/reviewing-science-and-engineering/completed-reviews> (accessed: 05.06.2018).

¹³ Sainsbury D. Op. cit.

¹⁴ Science & engineering assurance review of the Foreign and Commonwealth Office // Government Office for Science. September 2012. Available at: <http://webarchive.>

ствующем докладе о деятельности Департамента международного развития также отмечается значимость научного подхода в решении глобальных проблем¹⁵.

Среди документов, позволяющих сделать выводы о британском подходе к сопряжению науки и дипломатии, особого внимания заслуживают стратегии научного развития. Так, в правительственной научно-инновационной инвестиционной стратегии на 2004–2014 гг.¹⁶ наука и технологии открыто позиционируются как средство обеспечения максимального влияния Великобритании за рубежом, формирования позитивного имиджа страны, воздействия на международную политику для решения глобальных проблем. Научно-инновационная стратегия 2014 г. в еще большей степени акцентируется на данном вопросе и уже содержит словосочетание «научная дипломатия»¹⁷. В частности, говорится о роли науки в том, чтобы «оставлять приоткрытыми двери во времена наибольших разногласий между государствами»; о том, что «наука и инновации должны оставаться неотъемлемой и важной частью дипломатических усилий Великобритании»¹⁸. Британские научные достижения признаются существенной составляющей «мягкой силы» страны, а наука — важным элементом дипломатии XXI в. Присущие науке рациональность, прозрачность и универсальность могут, по мнению авторов стратегии, увеличить доверие в двусторонних отношениях через создание неполитических партнерств. В документе говорится, что достижения и лидерство в науке, технологиях и инновациях могут открыть ряд формальных и неформальных каналов влияния и предоставить возможности, выходящие за пределы национальных. Кроме того, «наука способствует созданию политических, экономических и социальных связей даже в политически непростых обстоятельствах»¹⁹.

nationalarchives.gov.uk/20140108141937/http://www.bis.gov.uk/assets/goscience/docs/science-review-fco/12-1117-science-assurance-review-foreign-commonwealth-office.pdf (accessed: 05.06.2018).

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Science & innovation investment framework 2004–2014 // UK Government. July 2004. Available at: http://news.bbc.co.uk/1/1/nol/shared/bsp/hi/pdfs/science_innovation_120704.pdf (accessed: 05.06.2018).

¹⁷ Our plan for growth: Science and innovation // UK Government. December 2014. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387780/PU1719_HMT_Science_.pdf (accessed: 20.06.2018).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

Правительственные структуры регулярно заказывают исследования, позволяющие оценить позиции британской науки в мире. В 2016 г. по запросу Департамента (Министерства) бизнеса, энергетики и индустриальной стратегии был проведен анализ состояния научных исследований в Великобритании в сравнении с ситуацией в ключевых развитых и развивающихся странах и со среднемировыми показателями²⁰. Согласно опубликованным результатам в 2014 г. Великобритания тратила 2,7% глобальных расходов на научные исследования и опытно-конструкторские разработки (НИОКР). При этом на долю страны приходилось 10,7% научных цитирований и 15,2% наиболее цитируемых статей в мире. Безусловно, одним из факторов, способствующих таким впечатляющим показателям, стал английский язык, который иногда называют «самым большим достоянием “мягкой силы”» страны²¹.

Продвижение английского как языка международного общения существенно повышает конкурентоспособность британских университетов и научно-экспертных центров и остается одним из приоритетов политики «мягкой силы» Соединенного Королевства. Однако этот фактор далеко не единственный: сказываются также значительный опыт работы государственных и негосударственных структур по развитию и интернационализации науки и образования, существующие традиции и инфраструктура, возможности привлечения талантливых студентов, аспирантов и ученых из других стран, вклад британских высокотехнологичных компаний и другие преимущества. Как отмечают эксперты, Великобританию отличают в значительной степени интернационализированный рынок научных кадров и высокий уровень развития фундаментальной науки. В стране функционирует одна из наиболее крупных систем стимулирования взаимодействия науки и промышленности [Шелюбская, 2015: 117–121].

Сегодня, после решения Великобритании о выходе из Европейского союза (ЕС), правительство пытается сформулировать новое видение внешней политики страны под вывеской «Глобальная Британия». В меморандуме МИД по этому вопросу говорится о лидерстве Лондона в решении глобальных проблем и

²⁰ International comparative performance of the UK research base 2016. A report prepared by Elsevier for the UK's Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS) // Elsevier. 2016. Available at: <https://www.elsevier.com/research-intelligence?a=507321> (accessed: 25.06.2018).

²¹ Soft power and the UK's influence committee. Oral and written evidence // London. House of Lords. 2014. Vol. 1. P. 254.

вновь подчеркивается значимость достижений в области науки и инноваций для «мягкой силы» страны²². В 2016 г. был также опубликован план развития Министерства иностранных дел и по делам Содружества «Future FCO»²³. Среди ключевых задач ведомства значится обеспечение глобального влияния, в том числе с помощью «мягкой силы», основанной на привлекательности науки, культуры и образования.

Наконец, в 2017 г. правительство впервые после долгого перерыва опубликовало обновленную промышленную стратегию²⁴, а в мае 2018 г. вышел в свет документ национального агентства UK Research and Innovation, раскрывающий официальное видение ее научно-инновационной составляющей²⁵. В публикации излагаются главные принципы и идеи, которые должны лечь в основу более детализированной научно-инновационной стратегии. Создатели документа уделяют большое внимание роли международного научного сотрудничества: помимо того, что оно создает новые возможности для привлечения инвестиций и талантливых людей со всего мира, оно также является источником «мягкой силы» Великобритании. После выхода из ЕС научное сотрудничество приобретает особую роль с точки зрения продолжения взаимодействия с европейскими партнерами и развития глобальных связей страны.

Таким образом, британские политические деятели, чиновники и эксперты стремятся использовать все преимущества, возникающие у страны благодаря научным достижениям. Основное внимание уделяется роли науки и инноваций для экономики, хотя отдельно также рассматриваются и внешнеполитические возможности. В стратегических документах подчеркиваются роль науки для «мягкой силы» страны и для позиционирования в качестве ведущей державы, а также необходимость использования научного потенциала Великобритании для решения гло-

²² Global Britain // House of Commons. March 2018. Available at: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaif/780/78008.htm#_idTextAnchor035 (accessed: 20.06.2018).

²³ Future FCO report // UK Government. 2016. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/521916/Future_FCO_Report.pdf (accessed: 20.06.2018).

²⁴ Industrial Strategy: Building a Britain fit for the future. Policy paper // UK Government. 27.11.2017. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/industrial-strategy-building-a-britain-fit-for-the-future> (accessed: 23.06.2018).

²⁵ Strategic prospectus: Building the UKRI strategy // UK Research and Innovation. May 2018. Available at: <https://www.ukri.org/files/about/ukri-strategy-document-pdf/?pdf=Strategic-Prospectus> (accessed: 23.06.2018).

бальных проблем. Научная дипломатия постепенно становится неотъемлемой частью внешнеполитических планов и стратегий научно-технологического развития.

В завершение рассмотрения особенностей британских подходов в области научной дипломатии, ее роли, функций и целей в сфере реализации внешнеполитических задач страны представляется целесообразным отдельно остановиться на организационно-институциональных аспектах этой проблематики.

* * *

Влиятельные британские организации, о которых пойдет речь далее, реализуют проекты, относящиеся к научной дипломатии, на протяжении многих лет. В то же время правительство регулярно пересматривает и обновляет структуры и механизмы, участвующие в развитии и интернационализации британской науки и способствующие научной дипломатии. Вновь создаваемые правительственные агентства тесно взаимодействуют с традиционно сильными академическими организациями. Как правило, последние являются независимыми, но получают при этом поддержку государства.

Упомянутое Лондонское Королевское общество было создано еще в 1660 г., а затем утверждено королевской хартией в 1662 г. Оно выступает в качестве британской Академии наук и получает государственные субвенции. Королевское общество поддерживает связи с зарубежными партнерами и в настоящее время включает 179 иностранных членов²⁶. Представители организации подчеркивают наличие у нее давних традиций и богатого опыта в международных делах, указывая, например, что должность секретаря по международным связям появилась в Королевском обществе еще в 1723 г. на 60 лет раньше, чем должность министра иностранных дел в правительстве страны²⁷.

Оставаясь независимым, Королевское общество активно участвует в реализации государственной политики. Исследователь из Манчестерского университета Дж. Гударе, изучая работу организации в годы «холодной войны», пришла к выводу, что, несмотря на провозглашаемые универсализм и интернациона-

²⁶ Fellows directory. Current fellows // The Royal Society. Available at: <https://royalsociety.org/fellows/fellows-directory> (accessed: 25.06.2018).

²⁷ The Royal Society — written evidence to the House of Lords select committee on soft power and the UK's influence // The Royal Society. Available at: <https://royalsociety.org/~media/policy/Publications/2013/rs-submission-to-soft-power-consultation-18092013.pdf> (accessed: 25.06.2018).

лизм, политика и деятельность общества в тот период всегда соотносились с интересами государства [Goodare, 2013]. В свою очередь профессор М. Полякофф, который с 2011 по 2016 г. занимал должность секретаря по международным связям Королевского общества, в своей статье 2015 г. подчеркивает, что в современных условиях именно национальная Академия наук должна играть ведущую роль в научной дипломатии Великобритании. Говоря об актуальных задачах и реальных возможностях общества, М. Полякофф отмечает его усилия по оказанию помощи ряду стран Африки, упоминает о контактах британских ученых-вулканологов с Северной Кореей и других примерах научного сотрудничества, которое работает на научную дипломатию страны [Poliakoff, 2015].

Королевское общество также тесно взаимодействует с учеными и национальными академиями наук Содружества наций. Граждане этих стран и ученые, проработавшие в них не менее трех лет, могут претендовать на членство в Королевском обществе, а также участвовать в ряде грантовых программ и получать награды²⁸. В 2014 и 2017 гг. были организованы крупные научные конференции Содружества. Официальный сайт общества подчеркивает, что взаимодействие ученых из этих стран необходимо для того, чтобы совместно решать глобальные задачи в таких сферах, как продовольственная безопасность, изменение климата и борьба с инфекционными заболеваниями. В апреле 2018 г. в Королевском обществе прошла встреча научных советников правительств стран Содружества, центральными темами которой стали совместное реагирование на чрезвычайные ситуации и работа по достижению Целей устойчивого развития ООН. Отчет о конкретных проектах и их результатах планируется подготовить к следующей научной конференции Содружества, которая пройдет в 2020 г.²⁹

Среди других инициатив и проектов Королевского общества можно отметить программы для стран Африки к югу от Сахары, в том числе реализованные на средства Департамента международного развития Великобритании и американской фармацевтической компании «Pfizer». Среди этих программ гранты для

²⁸ Commonwealth // The Royal Society. Available at: <https://royalsociety.org/about-us/international/commonwealth> (accessed: 25.06.2018).

²⁹ The Commonwealth effect: Boosting the impact of science and technology through international networks // The Royal Society. 27.04.2018. Available at: <http://blogs.royalsociety.org/in-verba/2018/04/27/the-commonwealth-effect-boosting-the-impact-of-science-and-technology-through-international-networks> (accessed: 25.06.2018).

африканских исследователей; поддержка национальных академий наук в Эфиопии, Гане и Танзании; доклады по наиболее злободневным вопросам (например, противодействие стихийным бедствиям, связанным с погодой и климатом) с рекомендациями правительствам; предоставление бесплатного доступа к научным журналам для беднейших стран³⁰.

Еще одна организация, которую можно рассматривать в качестве аналога зарубежных академий наук, Британская академия, объединяет специалистов по гуманитарным и общественным наукам. Она была создана в 1901 г. и изначально называлась «Британская академия по содействию историческим, философским и филологическим исследованиям». Среди ее целей — продвижение британских гуманитарных наук за рубежом и организация международного сотрудничества. Британская академия вовлечена в общественные и экспертные дискуссии о значении науки для будущего страны, выпускает доклады по этой теме и стремится участвовать в реализации программ научной дипломатии. В 2014 г. организация выпустила доклад, посвященный «мягкой силе» Великобритании [Hill, Beadle, 2014], в котором отмечены и роль известных ученых прошлого в формировании представлений о стране и создании ее культурного наследия, и современные достижения в области науки и образования, значимые с точки зрения привлекательности для граждан других государств. Британская академия, как и Королевское общество, является частью международной сети академий наук, работает совместно с исследовательскими обществами по правам человека³¹ и другими международными объединениями.

Таким образом, помимо собственно научных целей (т.е. получения новых знаний) и участия в международном научно-техническом сотрудничестве и Королевское общество, и Британская академия решают задачи, относящиеся к научной дипломатии. Во-первых, это помощь в укреплении существующих связей между государствами и разработке совместной политики, основанной на научных данных (например, для реагирования на стихийные бедствия). Во-вторых, это продвижение международного имиджа Великобритании как современной и инновационной страны, ответственного участника международных отношений, заботящегося

³⁰ Sub-Saharan Africa // The Royal Society. Available at: <https://royalsociety.org/about-us/international/sub-saharan-africa> (accessed: 25.06.2018).

³¹ The international human rights network of academies and scholarly societies (H.R. Network). Available at: <https://www.internationalhrnetwork.org> (accessed: 25.06.2018).

ся об устойчивом развитии, защите прав человека, преодолении бедности и помощи в чрезвычайных ситуациях, а также одного из мировых лидеров, определяющих глобальную повестку дня по важнейшим вопросам. Наконец, это поддержание контактов и поиск путей взаимодействия с государствами, отношения с которыми на дипломатическом уровне напряжены или заморожены.

Позиционирование Великобритании в качестве мирового лидера в области науки и образования, а также продвижение английской культуры и языка входят в задачи Британского совета, ключевой организации, отвечающей за укрепление потенциала национальной «мягкой силы» за рубежом. Эта структура была создана в 1934 г. и зарегистрирована в Англии и Шотландии как благотворительная, но одновременно она является так называемым недепартаментским общественным органом, взаимодействует с Министерством иностранных дел и по делам Содружества и с парламентом. Еще в 1945 г. влиятельный научный журнал «Nature» отметил важную роль Британского совета в информировании зарубежной аудитории о текущих исследованиях в Великобритании и обеспечении контактов между учеными³².

Работа Британского совета направлена на различные социальные группы: представителей властных кругов, потенциальных будущих лидеров, журналистов, а также на молодых людей, заинтересованных в изучении английского языка и получении образования в Великобритании [см. подробнее: Харитонова, 2017]. Так, сотрудники Министерства науки и технологий Китая участвовали в проекте Climate Cool China, который Британский совет инициировал в середине 2000-х годов³³. В рамках этой инициативы проводились выставки, тренинги для журналистов, пишущих на эту тему, на национальном телевидении Китая транслировался совместный документальный фильм о влиянии людей на изменение климата, который посмотрели около 10 млн человек³⁴. Тем самым организация налаживала контакты с высокопоставленными государственными служащими, участвовала в реализации британской политики по борьбе с изменением

³² The British Council // Nature. 1945. Vol. 156. P. 122–123. Available at: <https://www.nature.com/articles/156122a0.pdf> (accessed: 25.06.2018).

³³ The British Council. Achieving impact // National Audit Office. 29.05.2008. Available at: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2008/06/0708625.pdf> (accessed: 25.06.2018).

³⁴ Memorandum submitted by the British Council // House of Commons. 12.06.2007. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfaff/50/7062705.htm> (accessed: 25.06.2018).

климата, продвигала имидж Великобритании как ответственной мировой державы, ориентированной на устойчивое развитие.

Проекты Британского совета в области науки включают организацию различных выставок, семинаров, публичных лекций ученых, оказание финансовой поддержки научным мероприятиям и др. Например, совет на протяжении нескольких лет является соорганизатором научного фестиваля в Афинах (Греция)³⁵, проводит научные симпозиумы с участием ученых из Великобритании и стран Ближнего Востока³⁶. В 2015 г. Британский совет выступил одним из организаторов семинара по научной дипломатии в Индонезии³⁷, в 2015–2017 гг. провел серию лекций британских ученых в Сингапуре в рамках упомянутой ранее кампании GREAT³⁸, а в 2018 г. — аналогичную серию лекций в Индии³⁹.

Наряду с давно действующими негосударственными или квазинеправительственными⁴⁰ структурами в стране и за рубежом используется ряд относительно новых институтов, в задачи которых входят развитие международного научно-технического сотрудничества и содействие научной дипломатии.

В 2001 г. правительство инициировало создание Научно-инновационной сети Великобритании. Она работает при поддержке МИД и Министерства бизнеса, инноваций и профессионального образования и в настоящее время объединяет около 90 сотрудников в разных странах. Одна из задач сети — «в большей степени связать науку с приоритетами внешней политики»⁴¹. Ее

³⁵ Athens science festival. Available at: <http://www.athens-science-festival.gr/en> (accessed: 25.06.2018).

³⁶ См., например: Kuwait science collaboration symposium // British Council Bahrain. Available at: <https://www.britishcouncil.bh/en/events/kuwait-science-symposium> (accessed: 20.06.2018).

³⁷ Workshop on science diplomacy // British Council Indonesia. Available at: <https://www.britishcouncil.id/en/events/workshop-science-diplomacy> (accessed: 20.06.2018).

³⁸ Knowledge is GREAT lecture series // British Council Singapore. Available at: <https://www.britishcouncil.sg/programmes/education/knowledge-great-lecture-series> (accessed: 20.06.2018).

³⁹ GREAT talks // British Council India. Available at: <https://www.britishcouncil.in/events/great-talks-0> (accessed: 20.06.2018).

⁴⁰ В англоязычных источниках организации, одновременно имеющие признаки неправительственных и государственных структур, часто называют *quango* (аббревиатура для *quasi-autonomous non-governmental organisation*).

⁴¹ The Royal Society — written evidence to the House of Lords select committee on soft power and the UK's influence // The Royal Society. Available at: <https://royalsociety.org/~media/policy/Publications/2013/rs-submission-to-soft-power-consultation-18092013.pdf> (accessed: 25.06.2018).

сотрудники, как правило, работают в посольствах и консульствах Соединенного Королевства за рубежом. В настоящее время сеть охватывает около 40 стран, в том числе 16 в Европе (многие государства ЕС, а также Швейцария, Россия и Турция), 8 — в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Австралия, Новая Зеландия, Китай, Япония и др.), 11 стран, объединенных в группу «Индия, Ближний Восток и Африка» (включая Израиль, Саудовскую Аравию, Южно-Африканскую Республику и др.), и, наконец, 5 государств обоих американских континентов⁴². Персонал сети проводит анализ текущей ситуации в стране пребывания с точки зрения научно-инновационного потенциала и возможностей для сотрудничества с Великобританией; участвует в координации совместных проектов и грантовых программ; поддерживает работу двусторонних научных комиссий и другие дипломатические инициативы; взаимодействует с представительствами британских организаций в этих государствах (например, с Британским советом, объединениями бизнеса и др.). Так, в Бразилии реализуются программы в рамках трех приоритетных направлений: расширение диалога с правительством страны на всех уровнях и с местными партнерами; улучшение имиджа Соединенного Королевства с опорой на достижения в научно-инновационной сфере; привлечение инвестиций со стороны бразильского бизнеса и поддержка деловых партнерств в данной области⁴³.

Кроме того, в нескольких странах существует пост атташе по науке, а в столице Великобритании проводятся встречи Лондонского дипломатического научного клуба, объединяющего научных атташе ряда зарубежных дипломатических представительств. Клуб организует встречи и семинары по различным вопросам. Например, в 2016 г. совместно с Имперским колледжем Лондона он провел встречу по вопросам изменения климата в преддверии конференции ООН по данному вопросу⁴⁴, а в 2018 г. — рабочий

⁴² См. полный список на официальной странице сети: UK Science and Innovation Network // UK Government. Available at: <https://www.gov.uk/world/organisations/uk-science-and-innovation-network> (accessed: 25.06.2018).

⁴³ UK Science & Innovation Network country snapshot: Brazil // UK Science & Innovation Network. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/470775/Brazil_Snapshot.pdf (accessed: 15.06.2018).

⁴⁴ Franklin-Cheung A. International diplomats confer with imperial experts ahead of UN climate summit // Imperial College London. 04.11.2016. Available at: <https://www.imperial.ac.uk/news/175738/international-diplomats-confer-with-imperial-experts> (accessed: 15.06.2018).

ланч в Университетском колледже Лондона по проблемам европейской научной и образовательной политики⁴⁵.

В 2009 г. учреждена должность главного научного советника Министерства иностранных дел и по делам Содружества Великобритании. Она предполагает частичную занятость, и ученый, который занимает эту позицию, может продолжать академическую деятельность. Советник консультирует министра иностранных дел, других министров и официальных лиц по вопросам науки и инноваций во внешней политике в соответствии с приоритетами работы МИД. Одна из функций главного научного советника — способствовать формированию внешней политики на основе современных научных данных (например, по вопросам изменения климата, противодействия распространению ядерных вооружений или освоения арктических регионов). В его задачи также входят содействие международному научному сотрудничеству и использование его для улучшения отношений между странами. Таким образом, функции главного научного советника МИД в полной мере соответствуют задачам научной дипломатии. Занимающий в данный момент эту должность физик Р. Граймс, выступая в 2014 г. на слушаниях Комитета по науке и технологиям Палаты общин британского парламента, отметил, что научная дипломатия, с одной стороны, призвана использовать науку для достижения национальных внешнеполитических целей, а с другой — позволяет применять дипломатию для продвижения науки⁴⁶.

Подобные должности стали появляться и в других странах. В 2016 г. по результатам встречи научных советников США, Великобритании, Новой Зеландии и Японии, а также представителей дипломатических ведомств еще нескольких государств была создана международная Сеть советников по науке и технологиям министерств иностранных дел⁴⁷. Такие инициативы позволяют сформировать дополнительные дипломатические каналы коммуникации между странами. Ученым, занимающим

⁴⁵ London Diplomatic Science Club meets at UCL to discuss key European policies // University College London. 01.03.2018. Available at: <http://www.ucl.ac.uk/european-institute/news/2017-18/London-Diplomatic-Science-Club> (accessed: 15.06.2018).

⁴⁶ Science and Technology Committee. Oral evidence: Work of the Chief Scientific Adviser, Foreign and Commonwealth Office, HC 988 // House of Commons. 2014. Available at: <http://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/science-and-technology-committee/work-of-the-chief-scientific-adviser-foreign-and-commonwealth-office/oral/5527.html> (accessed: 20.06.2018).

⁴⁷ Foreign Ministries S&T Advisors Network (FMSTAN) // INGSA. Available at: <http://www.ingsa.org/chapters/fmstan> (accessed: 25.06.2018).

должности советников по науке, часто проще найти общий язык и наладить более тесные контакты, чем официальным лицам.

В 2014 г. начал работу Фонд Ньютона, финансируемый государством в рамках официальной помощи развитию. Он призван способствовать экономическому и социальному благополучию стран-партнеров с помощью выделения средств на проекты в области науки и инноваций. Утвержденный бюджет фонда составлял 75 млн ф. ст. в год на пять лет, однако в 2015 г. был увеличен вдвое, до 150 млн ф. ст. в год, а первоначальная программа финансирования продлена до 2021 г. Таким образом, общие инвестиции Великобритании через фонд к 2021 г. составят 735 млн ф. ст.⁴⁸ Средства распределяются через 15 партнерских организаций, среди которых семь специализированных исследовательских советов (например, Совет по медицинским исследованиям, Совет по исследованиям в области экономических и социальных наук и др.), а также инновационные и исследовательские агентства Innovate UK и Research England, вместе с советами составляющие объединенное Национальное научно-инновационное агентство UK Research and Innovation⁴⁹. Кроме того, исполняющими партнерами фонда являются Британский совет, Королевское общество, Британская академия и другие организации. В настоящее время Фонд Ньютона представляет собой наиболее важный инструмент реализации проектов в области научно-технического сотрудничества и одновременно работает на научную дипломатию страны. Программы фонда реализуются в 17 государствах, в том числе в Китае, Турции, Индии, Бразилии и др.⁵⁰ Например, в Китае с 2014 по 2017 г. фонд профинансировал более 450 проектов, в частности исследования по проблемам изменения климата, резистентности к противомикробным препаратам, влияния загрязнения атмосферы на здоровье людей, обучающие программы для молодых ученых⁵¹. Работа фонда, таким образом, одновременно относится к трем основным пересекающимся сферам: содействие международ-

⁴⁸ About // The Newton Fund. Available at: <http://www.newtonfund.ac.uk/about> (accessed: 25.06.2018).

⁴⁹ См. подробнее: UK Research and Innovation. Available at: <https://www.ukri.org> (accessed: 25.06.2018).

⁵⁰ About partnering countries // The Newton Fund. Available at: <http://www.newtonfund.ac.uk/about/about-partnering-countries> (accessed: 20.06.2018).

⁵¹ UK Science & Innovation Network country snapshot: China // UK Science & Innovation Network. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/681355/China_Snapshot.pdf (accessed: 20.06.2018).

ному развитию, научно-техническое сотрудничество и научная дипломатия.

Акцент на научно-инновационной составляющей содействия развитию показателен: он подчеркивает и стремление Великобритании играть ведущую роль в глобальном управлении, и позиционирование страны в качестве лидера в научной сфере. В совместной статье главного научного советника МИД Р. Граймса и руководителя научно-инновационного направления Британского совета К. Мак-Налти говорится о значении Фонда Ньютона для научной дипломатии и о том, что продвижение двустороннего и многостороннего научного сотрудничества позволяет достичь доверия и взаимопонимания между людьми и создает возможности для долгосрочных отношений, основанных на общих целях. В качестве примера влияния проектов фонда на принятие политических решений авторы приводят совместное британо-китайское исследование, посвященное устойчивости бактерий к антибиотикам, по результатам которого китайские власти ввели запрет на использование антибиотика колистина в сельском хозяйстве [Grimes, McNulty, 2016]. По словам Р. Граймса и К. Мак-Налти, благодаря таким проектам создаются длительные отношения не только между исследователями страны-донора и стран-реципиентов, но и между лицами, принимающими решения на высшем уровне.

Помимо национальных институтов и механизмов существует также ряд международных программ и инициатив, которые способствуют британской научной дипломатии. В частности, Великобритания является участником Европейской организации по ядерным исследованиям (ЦЕРН; *Conseil Européen pour la Recherche Nucleaire*, CERN) с момента ее основания в 1954 г., и представители Туманного Альбиона неоднократно ее возглавляли. Кроме того, британские ученые подключены к работе в рамках формальных и неформальных международных объединений, в которых участвует Соединенное Королевство. Например, в 2013 г., когда Великобритания была председателем «Большой восьмерки», Королевское общество принимало у себя министров по науке и представителей национальных академий наук стран, входящих в эту группу⁵². На встрече обсуждались глобальные вызовы и проблемы, в том числе устойчивость бактерий к анти-

⁵² G8 science ministers and national science academies meet at Royal Society // Royal Society. 12.06.2013. Available at: <https://royalsociety.org/news/2013/science-ministers-and-national-academies> (accessed: 25.06.2018).

биотикам и изменение климата. Речь шла о возможности выработки согласованной политики для противостояния общим угрозам. Таким образом, в рамках действующего международного клуба Лондон также использует элементы научной дипломатии, в данном случае в формате дипломатии «полutorного трека» с участием ученых.

Важно подчеркнуть, что наиболее значимые для страны международные научные проекты реализуются Европейским союзом, и сейчас, после решения о выходе Великобритании из ЕС, принятого на референдуме в июне 2016 г., будущее многих подобных инициатив остается неясным. Правительство Т. Мэй достигло договоренностей с Брюсселем о том, что британские ученые по-прежнему смогут получать финансирование в рамках крупнейшей программы ЕС по развитию научных исследований и технологий «Горизонт 2020», рассчитанной до 2020 г.⁵³ Вместе с тем под вопросом остаются другие общеевропейские исследовательские инициативы, а также возможность ученых из стран ЕС продолжить работу в британских научных организациях, а для граждан Великобритании — в государствах Евросоюза.

Приоритетные для британской научной дипломатии географические направления заслуживают отдельного, более подробного исследования. Однако, даже основываясь на приведенных в данной статье примерах проектов, можно увидеть, что в разных частях света цели научной дипломатии Лондона различаются. Так, сотрудничество с африканскими странами ближе к тематике международного развития: научная дипломатия используется для помощи академиям наук этих государств, выделяются стипендии и гранты. При этом упомянутые проекты в Азиатско-Тихоокеанском регионе скорее ориентированы на продвижение образа Великобритании как одной из ведущих научных держав, укрепление потенциала «мягкой силы» и расширение возможностей для экономического сотрудничества. Научная дипломатия в отношениях с экономически развитыми государствами, в том числе странами ЕС и «Большой семерки», в большей мере относится к теме глобального управления: речь идет о формировании повестки дня на международном уровне и участии Великобритании в решении глобальных проблем.

⁵³ UK participation in Horizon 2020 // UK Government. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. 23.06.2018. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686810/Horizon_2020_Core_lines.pdf (accessed: 25.06.2018).

Таким образом, как с помощью правительственных структур, так и через влиятельные международные и негосударственные академические организации Великобритании может развивать международные научные связи; поддерживать статус ведущей научной державы; формулировать и отстаивать свою позицию в сферах, где научная экспертиза имеет решающее значение (например, международное регулирование выбросов парниковых газов или освоение Арктики); участвовать в формировании глобальной повестки дня. В то же время в работе «Научная дипломатия: прагматичный взгляд изнутри» [Gluckman et al., 2017], одним из авторов которой стал главный научный советник МИД Великобритании Р. Граймс, отмечено, что сложившиеся в этой области принципы и форматы взаимодействия нуждаются в существенном пересмотре. Эксперты указывают на сложность проведения четкой границы между научно-техническим сотрудничеством, нацеленным на получение новых знаний, и научной дипломатией, связанной с национальными интересами. Эти направления финансируются из разных источников, реализуются при участии разнообразных агентств, что создает потенциал для конфликта интересов и мешает работе. По словам авторов, необходимо усилить координацию между разными участниками такой деятельности. Предложено подразделить усилия в области научной дипломатии на следующие три категории: действия, непосредственно направленные на продвижение национальных интересов; действия, отвечающие трансграничным интересам; действия, имеющие целью решение глобальных проблем и задач [Gluckman et al., 2017: 4].

* * *

Анализ стратегических документов Великобритании и практической деятельности британских организаций позволяет сделать несколько выводов о характерных особенностях научной дипломатии Соединенного Королевства. За последние 10 лет она выделилась там в самостоятельное внешнеполитическое направление: начиная с 2009 г. этот термин все чаще фигурирует в правительственных стратегиях и в публикациях научно-экспертного сообщества. В то же время деятельность, подходящая под описание научной дипломатии, реализуется в стране много лет, что подтверждают упомянутые материалы Королевского общества, Британского совета и других структур.

Научная дипломатия Великобритании очень тесно сопряжена с целым рядом иных направлений внешнеполитической

деятельности: она является элементом «мягкой силы» страны, позиционирования ее как ведущей научной державы; наука и инновации все чаще вплетаются в политику содействия развитию. Описывая свою работу с помощью концепции научной дипломатии, представители правительственных структур и негосударственных организаций подчеркивают значение науки для выстраивания долгосрочных отношений с другими странами и международную роль Великобритании в глобальном управлении.

О результатах применения Лондоном инструментов научной дипломатии можно косвенно судить по рейтингам «мягкой силы»⁵⁴ и национальных брендов: традиционно высокие позиции страны в них обусловлены в том числе ее репутацией в научной сфере. Так, в «Индексе национальных брендов», ежегодно выпускаемом компанией GfK, которая специализируется на маркетинговых исследованиях, в 2017 г. Великобритания заняла 5-е место по показателю «вклад в инновации в науке и технологиях», 2-ю строчку как «место для получения образования» и 5-ю позицию по параметру «ответственно подходит к преодолению бедности в мире»⁵⁵. Социологический опрос, проведенный по заказу Британского совета в странах «Большой двадцатки» в 2017 г., показал, что около 70% респондентов воспринимают Великобританию как одного из мировых лидеров в сфере высшего образования и академических исследований, а около 65% видят страну «глобальной державой»⁵⁶. При этом мнение по данным вопросам до и после референдума о Брексите практически не менялось.

Тем не менее решение о выходе Великобритании из Европейского союза вызывает обоснованные опасения ученых и дипломатов, поскольку является отражением сложных и противоречивых тенденций последнего времени, еще раз демонстрирует риски фрагментации глобальной системы, которые продолжают усиливаться [см.: Глобальная система на переломе..., 2016; Мир 2035..., 2017]. Возможно, именно использование инструментов научной дипломатии поможет Великобритании ответить на новые вызовы времени.

⁵⁴ См., например: Soft power 30. United Kingdom. Available at: <https://softpower30.com/country/united-kingdom> (accessed: 20.06.2018).

⁵⁵ How the world views Britain — 2017. Foresight — issue 158 // VisitBritain. November 2017. Available at: https://www.visitbritain.org/sites/default/files/vb-corporate/Documents-Library/documents/foresight_158_-_how_the_world_views_britain_2017.pdf (accessed: 20.06.2018).

⁵⁶ Lotten M. From the outside in // British Council. June 2017. Available at: https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/from_the_outside_in.pdf (accessed: 20.06.2018).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Войтоловский Ф.Г. «Производство» интеллектуального пространства мировой политики // *Международные процессы*. 2006. Т. 4. № 2 (11). С. 100–111.
2. Глобальная система на переломе: пути к новой нормальности / Пер. с англ.; под ред. А. Дынкина, М. Барроуза. М.: ИМЭМО РАН, 2016.
3. Глобальное управление: возможности и риски / Отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2015.
4. Граймс Р. Наука в Великобритании — диалог с правительством и обществом // *Международная жизнь*. 2016. № 4. С. 119–125.
5. Громыко Ал.А. Великобритания — модернизация на фоне традиций // *Вестник Европы*. 2007. № 19–20.
6. Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2017.
7. Зонова Т.В. Современная дипломатия: проблемы и перспективы // *Вестник РУДН. Серия: Международные отношения*. 2007. № 4. С. 5–21.
8. Ибрагимова К.А. Научная дипломатия и рамочные программы ЕС как инструменты взаимодействия в области НТП и инноваций // *Вестник МГИМО-Университета*. 2017. № 5 (56). С. 151–168.
9. Истомин И.А. Внешнеполитическая экспертиза и конструирование международной среды // *Международные процессы*. 2012. № 3–4. С. 58–72.
10. Лебедева М.М. Политическое урегулирование конфликтов: Учеб. пособие. М.: Аспект Пресс, 1999.
11. Лебедева М.М. Публичная дипломатия в урегулировании конфликтов // *Международные процессы*. 2015. Т. 13. № 4 (43). С. 45–56.
12. Мир 2035. Глобальный прогноз / Под ред. А.А. Дынкина. М.: Магистр, 2017.
13. Научная дипломатия в Великобритании, России и за их пределами // *Вестник Российского фонда фундаментальных исследований*. 2018. Т. 97. № 1. С. 38–48.
14. Романова М.Д. Научная дипломатия: измерения и практики // *Наука. Инновации. Образование*. 2017. № 1 (23). С. 38–52.
15. Харитонов Е.М. Имиджевые кампании во внешней политике лейбористов и консерваторов в Великобритании в конце 1990–2010 гг. // *Человек. Сообщество. Управление*. 2016. № 4. С. 83–97.
16. Харитонов Е.М. «Мягкая сила» в политике Великобритании: борьба за целевые аудитории // *Пути к миру и безопасности*. 2017. № 2 (53). С. 28–36.
17. Харитонов Е.М. Эффективность «мягкой силы»: проблема оценки // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 6. С. 48–58.
18. Шелюбская Н.В. Государственное стимулирование интеллектуальной мобильности в Великобритании // *Проблемы деятельности ученого и научных коллективов*. 2015. № 1 (31). С. 115–130.
19. Шестопал А.В., Литвак Н.В. Научная дипломатия. Опыт современной Франции // *Вестник МГИМО-Университета*. 2016. № 5 (50). С. 106–114.
20. The atlas of Islamic world science and innovation. Final report // The Royal Society. 2014. Available at: <https://royalsociety.org/~media/policy/projects/atlas-islamic-world/atlas-final-report.PDF> (accessed: 25.06.2018).
21. Diamond L., McDonald J. Multi-track diplomacy: A system approach to peace. 2nd ed. West Hartford: Kumarian Press, 1996.
22. Dingwerth K., Pattberg P. Global governance as a perspective on world politics // *Global Governance*. 2006. No. 12. P. 185–203.

23. Gluckman P.D., Turekian V., Grimes R.W., Kishi T. Science diplomacy: A pragmatic perspective from the inside // *Science & Diplomacy*. 2017. Vol. 6. No. 4. Available at: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2018/pragmatic-perspective> (accessed: 25.06.2018).
24. Goodare J.R. Representing science in a divided world: The Royal Society and Cold War Britain. A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of Doctor of Philosophy. Manchester, 2013. Available at: https://www.research.manchester.ac.uk/portal/files/54538310/FULL_TEXT.PDF (accessed: 25.06.2018).
25. Grimes R.W., McNulty C. The Newton Fund: Science and innovation for development and diplomacy // *Science & Diplomacy*. 2016. Vol. 5. No. 4. Available at: http://www.sciencediplomacy.org/files/the_newton_fund_0.pdf (accessed: 25.06.2018).
26. Hill C., Beadle S. The art of attraction. Soft power and the UK's role in the world. London: British Academy, 2014. Available at: <http://www.britac.ac.uk/sites/default/files/The%20Art%20of%20Attraction%20Full%20Report.pdf> (accessed: 25.06.2018).
27. Leonard M. Britain TM. Renewing our identity. London: DEMOS, 1997.
28. New frontiers in science diplomacy. London: Royal Society, 2010. Available at: https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf (accessed: 25.06.2008).
29. The new public diplomacy. Soft power in international relations / Ed. by J. Melissen. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
30. Nye J. Soft power // *Foreign Policy*. 1990. No. 80. P. 153–171.
31. Nye J. Soft power: The means to success in world politics. New York: Public Affairs, 2004.
32. Oxford handbook of modern diplomacy / Ed. by A.F. Cooper, J. Heine, R. Ramesh Thakur. Oxford: Oxford University Press, 2013.
33. Poliakoff M. The Royal Society, the foreign secretary, and international relations // *Science & Diplomacy*. 2015. Vol. 4. No. 1. Available at: http://www.sciencediplomacy.org/files/the_royal_society_the_foreign_secretary_and_international_relations_science__diplomacy_0.pdf (accessed: 25.06.2018).
34. Science diplomacy: New day or false dawn? / Ed. by L.S. Davis, R.G. Patman. Singapore: World Scientific Publishing, 2015.
35. Vosoughi B.S., Roy D., Aral S. The spread of true and false news online // *Science*. 2018. Vol. 359. Iss. 6380. P. 1146–1151.

E.M. Kharitonova

SCIENCE DIPLOMACY IN BRITISH FOREIGN POLICY: THEORETICAL, INSTITUTIONAL, AND ORGANIZATIONAL ASPECTS

*Primakov National Research Institute of World Economy
and International Relations, Russian Academy of Sciences
23 Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997*

In the context of increasingly tense Russian-British relations the UK-Russia Year of Science and Education 2017 offered a window of opportunity to re-establish a constructive dialogue on a number of areas of scientific and technological cooperation, as well as to promote track II diplomacy.

Joint activities, held during this year, demonstrated a considerable potential of science diplomacy but revealed substantial differences in the Russian and British views of its objectives and functions. This makes it appropriate to examine the United Kingdom's experience in science diplomacy and its role in British foreign policy. The first section examines the most common working definition of science diplomacy which differentiates between three categories: 'science in diplomacy', 'science for diplomacy', and 'diplomacy for science'. Directly linked to national interests, science diplomacy, can be viewed as a source of 'soft power', as an effective conflict prevention and resolution mechanism or as an element of the global governance system. Such multidimensionality of science diplomacy is generally typical of the UK as well. The second section thoroughly examines the development of the discourse on science diplomacy in the British official documents and national science and technology development strategies. The author identifies a fundamental continuity in defining objectives and functions of science diplomacy in the policies of all the Cabinets over the last two decades. Finally, this paper examines organizational and institutional features of science diplomacy in the UK and the activities of the key governmental and non-governmental institutions, societies and organizations engaged in science diplomacy. The conclusion is drawn that British science diplomacy is closely connected with the Kingdom's key foreign policy objectives and priorities and organically complements more conventional instruments. Moreover, science diplomacy has become all the more important in the light of Brexit..

Keywords: science diplomacy, public diplomacy, soft power, track II diplomacy, scientific and technological cooperation, science and innovation, Great Britain, foreign policy, global governance.

About the author: *Elena M. Kharitonova* — PhD (Political Science), Research Fellow at the Department of International Political Problems, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (e-mail: ekharit@imemo.ru).

REFERENCES

1. Voitolovskii F.G. 2006. 'Proizvodstvo' intellektual'nogo prostranstva mirovoi politiki ['Producing intellect' for world politics]. *International Trends*, vol. 4, no. 2 (11), pp. 100–111. (In Russ.)
2. Dynkin A.A., Barrows M. (eds.). 2016. *Global'naya sistema na perelome: puti k novoi normal'nosti* [Global system on the brink: Pathways toward a new normal]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
3. Baranovsky V.G., Ivanova N.I. (eds.). 2015. *Global'noe upravlenie: vozmozhnosti i riski* [Global governance: Opportunities and challenges]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
4. Graims R. 2016. Nauka v Velikobritanii — dialog s pravitel'stvom i obshchestvom [Science in Great Britain — a dialogue with the government and the society]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*, no. 4, pp. 119–125. (In Russ.)

5. Gromyko A.I.A. 2007. Velikobritaniya — modernizatsiya na fone traditsii [Great Britain — modernization against a backdrop of traditions]. *Vestnik Evropy*, no. 19–20. (In Russ.)
6. Strezhneva M.V. (ed.). 2017. *Evropeiskii soyuz v global'nom ekonomicheskom upravlenii* [European Union in global economic governance]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
7. Zonova T.V. 2007. Sovremennaya diplomatiya: problemy i perspektivy [Modern diplomacy: Problems and perspectives]. *Vestnik RUDN. Seriya: Mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 4, pp. 5–21. (In Russ.)
8. Ibragimova K.A. 2017. Nauchnaya diplomatiya i ramochnye programmy ES kak instrumenty vzaimodeistviya v oblasti NTP i innovatsii [EU science diplomacy and framework programs as instruments of STI cooperation]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 5 (56), pp. 151–168. (In Russ.)
9. Istomin I.A. 2012. Vneshnepoliticheskaya ekspertiza i konstruirovaniye mezhdunarodnoi sredy [Foreign policy expertise and transformation of international environment]. *International Trends*, no. 3, pp. 58–72. (In Russ.)
10. Lebedeva M.M. 1999. *Politicheskoe uregulirovaniye konfliktov* [Political settlement of conflicts]. Moscow, Aspekt Press Publ. (In Russ.)
11. Lebedeva M.M. 2015. Publichnaya diplomatiya v uregulirovanii konfliktov [Public diplomacy in conflict regulation]. *International Trends*, vol. 13, no. 4 (43), pp. 45–56. (In Russ.)
12. Dynkin A.A. (ed.). 2017. *Mir 2035. Global'nyi prognoz* [The world in 2035. Global outlook]. Moscow, Magistr Publ. (In Russ.)
13. Nauchnaya diplomatiya v Velikobritanii, Rossii i za ikh predelami [Science diplomacy in the UK, Russia and beyond]. *Vestnik Rossiiskogo fonda fundamental'nykh issledovaniy*, 2018, vol. 97, no. 1, pp. 38–48. (In Russ.)
14. Romanova M.D. 2017. Nauchnaya diplomatiya: izmereniya i praktiki [Science diplomacy: Dimensions and practices]. *Nauka. Innovatsii. Obrazovanie*, no. 1 (23), pp. 38–52. (In Russ.)
15. Kharitonova E.M. 2016. Imidzhevye kampanii vo vneshnei politike leiboristov i konservatorov v Velikobritanii v kontse 1990–2010 gg. [The British labour and conservatives foreign policy image campaigns from late 1990s to 2010s]. *Chelovek. Soobshchestvo. Upravlenie*, no. 4, pp. 83–97. (In Russ.)
16. Kharitonova E.M. 2017. 'Myagkaya sila' v politike Velikobritanii: bor'ba za tselevye auditorii [Soft power in UK policies: Struggle for target audiences]. *Puti k miru i bezopasnosti*, no. 2 (53), pp. 28–36. (In Russ.)
17. Kharitonova E.M. 2015. Effektivnost' 'myagkoi sily': problema otsenki [Soft power effectiveness: Problem of evaluation]. *World Economy and International Relations*, no. 6, pp. 48–58. (In Russ.)
18. Shelyubskaya N.V. 2015. Gosudarstvennoe stimulirovaniye intellektual'noi mobil'nosti v Velikobritanii [Government stimulation of intellectual mobility in Great Britain]. *Problemy deyatelnosti uchenogo i nauchnykh kolektivov*, no. 1 (31), pp. 115–130. (In Russ.)
19. Shestopal A.V., Litvak N.V. 2016. Nauchnaya diplomatiya. Opyt sovremennoi Frantsii [Science diplomacy: French experience]. *MGIMO Review of International Relations*, no. 5 (50), pp. 106–114. (In Russ.)
20. *The atlas of Islamic world science and innovation. Final report*. 2014. The Royal Society. Available at: <https://royalsociety.org/~media/policy/projects/atlas-islamic-world/atlas-final-report.PDF> (accessed: 25.06.2018).

21. Diamond L., McDonald J. 1996. *Multi-track diplomacy: A system approach to peace*. 2nd ed. West Hartford, CT, Kumarian Press.
22. Dingwerth K., Pattberg P. 2006. Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance*, no. 12, pp. 185–203.
23. Gluckman P.D., Turekian V., Grimes R.W., Kishi T. 2017. Science diplomacy: A pragmatic perspective from the inside. *Science & Diplomacy*, vol. 6, no. 4. Available at: <http://www.sciencediplomacy.org/article/2018/pragmatic-perspective> (accessed: 25.06.2018).
24. Goodare J.R. 2013. *Representing science in a divided world: The Royal Society and Cold War Britain*. A thesis submitted to the University of Manchester for the degree of Doctor of Philosophy. Manchester. Available at: https://www.research.manchester.ac.uk/portal/files/54538310/FULL_TEXT.PDF (accessed: 25.06.2018).
25. Grimes R.W., McNulty C. 2016. The Newton Fund: Science and innovation for development and diplomacy. *Science & Diplomacy*, vol. 5, no. 4. Available at: http://www.sciencediplomacy.org/files/the_newton_fund_0.pdf (accessed: 25.06.2018).
26. Hill C., Beadle S. 2014. *The art of attraction. Soft power and the UK's role in the world*. London, British Academy. Available at: <http://www.britac.ac.uk/sites/default/files/The%20Art%20of%20Attraction%20Full%20Report.pdf> (accessed: 25.06.2018).
27. Leonard M. 1997. *Britain TM. Renewing our identity*. London, DEMOS.
28. *New frontiers in science diplomacy*. 2010. London, Royal Society. Available at: https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf (accessed: 25.06.2008).
29. Melissen J. (ed.). 2005. *The new public diplomacy. Soft power in international relations*. New York, Palgrave Macmillan.
30. Nye J. 1990. Soft power. *Foreign Policy*, no. 80, pp. 153–171.
31. Nye J. 2004. *Soft power: The means to success in world politics*. New York, Public Affairs.
32. Cooper A.F., Heine J., Ramesh Thakur R. (eds.). 2013. *Oxford handbook of modern diplomacy*. Oxford, Oxford University Press.
33. Poliakoff M. 2015. The Royal Society, the foreign secretary, and international relations. *Science & Diplomacy*, vol. 4, no. 1. Available at: http://www.sciencediplomacy.org/files/the_royal_society_the_foreign_secretary_and_international_relations_science__diplomacy_0.pdf (accessed: 25.06.2018).
34. Davis L.S., Patman R.G. (eds.). 2015. *Science diplomacy: New day or false dawn?* Singapore, World Scientific Publishing.
35. Vosoughi B.S., Roy D., Aral S. 2018. The spread of true and false news online. *Science*, vol. 359, iss. 6380, pp. 1146–1151.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

А.И. Соломатин*

ИМПЕРАТИВЫ УКРЕПЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВСЕМИРНОГО БАНКА НА ТЕРРИТОРИИ ИРАКА В 2014–2018 гг.**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования*

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

«Арабское пробуждение» стало большим испытанием для государств Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), изменив политический ландшафт региона. Одним из ключевых проявлений охватившего арабский мир кризиса оказалось беспрецедентное усиление радикальных джихадистских группировок. Наибольшую известность среди них приобрела организация «Исламское государство Ирака и Леванта», которая летом 2014 г. захватила огромные территории в Сирии, где шла кровопролитная гражданская война, и Ираке, прошедшем через сложный, сопряженный со множеством рисков путь строительства новой государственности после свержения режима С. Хусейна, и провозгласила на этих территориях исламский халифат, изменив самоназвание на «Исламское государство» (ИГ). В отличие от правительства Башара Асада, иракские власти получали масштабную помощь в борьбе с ИГ от стран Запада и организаций, где последние имеют преобладающее влияние, в том числе от институтов Группы Всемирного банка, для которых содействие стабилизации ситуации и восстановлению освобожденных от джихадистов районов в Ираке стало одним из главных направлений деятельности в БВСА. Цель статьи — выявить основные мотивы предоставления Всемирным банком помощи Ираку после начала войны с ИГ, а также объяснить выбор им определенных видов, каналов, инструментов и секторальных направлений содействия в столь непростой период. Статья состоит из трех крупных раз-

* Соломатин Алексей Игоревич — аспирант кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, сотрудник Центра проблем безопасности и развития ФМП МГУ (e-mail: alesolomatin@gmail.com).

** Публикация подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

делов. В первом дана характеристика приоритетов деятельности Всемирного банка в Ираке в контексте эволюции его региональной стратегии после «Арабского пробуждения», во втором исследуются отдельные проекты содействия развитию, инициированные после 2014 г. Наконец, последний раздел посвящен участию Всемирного банка в подготовке оценок потребностей Ирака в восстановлении после освобождения страны от ИГ и пакета программных документов на среднесрочную перспективу. По результатам исследования выявлено, что программа Всемирного банка в Ираке после 2014 г. стала ярким свидетельством процесса секьюритизации повестки дня этой стержневой для сферы содействия международному развитию организации. При разработке и реализации стратегии деятельности в Ираке после 2014 г. Банк руководствовался в первую очередь политико-стратегическими, а не экономическими мотивами, исходя при выборе проектов из императивов укрепления государственных институтов и восстановления доверия к ним населения в наиболее уязвимых к радикализации областях страны.

Ключевые слова: Всемирный банк, Ирак, «Исламское государство», «Арабское пробуждение», постконфликтное восстановление, укрепление государственности, содействие международному развитию, помощь развитию, «нестабильные государства», секьюритизация развития.

«Арабское пробуждение» стало большим потрясением для Ближнего Востока и Северной Африки, запустив процесс многоуровневой и многоэтапной фрагментации государств-наций [Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте, 2018]. Одним из ключевых проявлений охватившего арабский мир кризиса оказался беспрецедентный рост террористической угрозы, главным источником которой стала группировка «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ)¹.

В начале июня 2014 г. ее боевики начали наступление на ряд населенных пунктов на севере Ирака. В течение месяца были захвачены несколько крупных городов в провинции Салах-эд-Дин, фактически за два дня был взят второй по величине город страны Мосул, столица провинции Найнава, после чего организация заявила о планах наступления на Багдад. В скором времени боевики вышли на границу нефтеносной провинции Киркук, столица которой была оставлена иракскими правительственными войсками без защиты. Если бы не курдские отряды

¹ «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), с июня 2014 г. — «Исламское государство» (ИГ) — террористическая организация, деятельность которой запрещена на территории Российской Федерации.

ополчения пешмерга, центр нефтяной промышленности страны город Киркук также перешел бы под контроль террористов. 16 июня западные государства, а также ООН из соображений безопасности начали эвакуацию сотрудников своих посольств и представительств из Багдада. ИГИЛ же продолжало свое продвижение: на севере страны был захвачен крупный город Тель-Афар, а в городе Байджи — один из крупнейших в Ираке нефтеперерабатывающих заводов. 29 июня 2014 г. в мосульской мечети ан-Нури лидер ИГИЛ Абу Бакр аль-Багдади провозгласил создание исламского халифата и введение законов шариата на контролируемой территории от Алеппо на севере Сирии до Диялы на востоке Ирака².

Наступление боевиков ИГИЛ в считанные дни перечеркнуло и без того не слишком успешные многолетние усилия в области укрепления хрупкой иракской государственности после свержения режима С. Хусейна [Евсеев, 2017b; Dodge, 2006; Constantini, 2013, 2018] и поставило под угрозу само существование страны в прежних границах. Мир воочию смог убедиться в том, что политический порядок в Ираке не сделали устойчивым ни миллиарды финансовых вливаний извне, ни многолетнее иностранное военное присутствие, ни поставки оружия, ни обучение национальных сил безопасности зарубежными инструкторами.

В сложившихся условиях правительству Ирака оставалось лишь провести мобилизацию добровольцев и надеяться на помощь западных стран, попутно решая проблему беженцев и внутренне перемещенных лиц: по данным ООН, более 3 млн человек были вынуждены покинуть свои дома в результате наступления ИГИЛ в 2014 г. и последующей войны с джихадистами³, кроме того, в страну прибыли более 250 тыс. беженцев из соседней Сирии. Ситуацию в Ираке усугубляло и начавшееся независимо от действий джихадистов резкое снижение цен на нефть (со 108 долл.⁴ за баррель в июне 2014 г. до 36 долл. в декабре 2015 г.)⁵.

² Alexander C., Abu-Nasr D. Iraqi government declares Mosul liberated from Islamic State // Bloomberg. 09.07.2017. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-07-09/mosul-liberated-as-islamic-state-faces-total-defeat-in-iraq> (accessed: 10.07.2018).

³ World Bank's response to the Syrian conflict. September 2016 // World Bank. 28.09.2016. Available at: <http://www.worldbank.org/en/region/mena/brief/world-banks-response-to-the-syrian-conflict-september-2016> (accessed: 12.10.2018).

⁴ Здесь и далее все цены и объемы ассигнований указываются в долларах США.

⁵ Average crude oil spot price chart // Ycharts. Available at: https://ycharts.com/indicators/average_crude_oil_spot_price (accessed: 10.11.2018).

Военная помощь извне была оказана достаточно оперативно. Уже в августе 2014 г. началась операция вооруженных сил США и их союзников против ИГ в Ираке и Сирии «Непоколебимая решимость», что положило начало наступлению на позиции террористов. Масштаб и историческое значение борьбы с джихадистами были подчеркнуты 1 февраля 2015 г. министром иностранных дел Ирака Ибрагимом Аль-Джафари, назвавшим ее Третьей мировой войной⁶. К 14 апреля 2015 г. по результатам боев ИГ потеряло около 30% захваченных территорий в Ираке⁷, 9 июля того же года от боевиков был полностью освобожден Мосул. Однако быстрой победы достичь не удалось. Кровопролитная война продолжалась до 9 декабря 2017 г., когда премьер-министр Ирака Хайдер Аль-Абади объявил о полной победе над ИГ⁸. Но даже сегодня, несмотря на заявления политиков, об окончательной ликвидации этой угрозы говорить преждевременно, так как время от времени не только в Ираке, но и во всем мире происходят атаки, совершаемые боевиками данной организации или вдохновляемые ее идеологией⁹.

Война с ИГ нанесла огромный ущерб инфраструктуре Ирака (он оценивается в 45,7 млрд долл., а нужды послевоенного восстановления — в 88,2 млрд долл.)¹⁰, а также актуализировала проблему качества работы государственных институтов в стране. Так, по данным опубликованной Всемирным банком (ВБ) в феврале 2017 г. Системной оценки ситуации в Ираке¹¹, лишь 30% населения страны были удовлетворены доступными им образовательными услугами, менее 20% — медицинским обслужи-

⁶ Fight against Islamic State is World War 3 — Iraqi foreign minister // Reuters. 01.02.2015. Available at: <https://www.reuters.com/video/2015/02/01/fight-against-islamic-state-is-world-war?videoId=363066236> (accessed: 10.07.2018).

⁷ Лебедев И. Пентагон: исламисты потеряли в Ираке четверть территории, которая была под их контролем // ТАСС. 30.06.2015. Доступ: <http://tass.ru/mezh-dunarodnaya-panorama/2080680> (дата обращения: 10.07.2018).

⁸ Chmaytelli M., Aboulenein A. Iraq declares final victory over Islamic State // Reuters. 09.12.2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-islamicstate/iraq-declares-final-victory-over-islamic-state-idUSKBN1E30B9> (accessed: 10.07.2018).

⁹ Terrorist attacks // ESRI Story Maps. Peace Tech Labs. Available at: <https://storymaps.esri.com/stories/terrorist-attacks/> (accessed: 17.11.2018).

¹⁰ The damage and needs assessment of affected governorates // World Bank. 2018. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29438/123631.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (accessed: 04.08.2018).

¹¹ Iraq systematic country diagnostic // World Bank. 03.02.2017. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/54281148727729890/pdf/IRAQ-SCD-FINAL-cleared-02132017.pdf> (accessed: 14.07.2018).

ванием и менее 15% — ситуацией с обеспечением безопасности. Составители вышедшего годом позднее доклада Европарламента под названием «Реконструкция иракского государства: стабилизация, управление и примирение»¹² в свою очередь отмечали, что территории, которые находились под контролем ИГ, столкнулись с недостатком продовольствия, питьевой воды и медикаментов. В то же время другие части Ирака, например относительно более стабильные, населенные преимущественно шиитами южные провинции, также оказались затронуты серьезными проблемами с электроснабжением и вывозом отходов¹³. В богатом энергоресурсами регионе по-прежнему повсеместно была распространена бедность¹⁴. По данным Всемирного банка, самый высокий ее уровень был зафиксирован в южных провинциях Мейсан, Мутанна и Кадисия, где доля бедных составляла от 67 до 77%¹⁵.

Специалисты, в том числе эксперты британского Института исследований проблем развития (Institute of Development Studies, IDS), отмечают дефицит институционального потенциала в Ираке, а также повсеместную коррупцию во властных органах. Политическое покровительство и кумовство в сфере распределения нефтяных ресурсов, по их мнению, не дают властям эффективно использовать природные богатства, а низкий уровень государственных вложений в инфраструктуру и базовые услуги для населения не позволяет им динамично развиваться [Price, 2018]. Важную роль в формировании политики государства и распределении ресурсов играют сложившиеся после 2003 г. элиты [Herbert, 2018].

В этих условиях Ираку, вновь вышедшему в «лидеры» списка «нестабильных государств» (fragile states), нужна была помощь извне. Однако потенциальные доноры сталкивались с серьезными дилеммами, вызовами и рисками, связанными с предоставлением внешней помощи и ее влиянием на качество государственного

¹² Rebuilding the Iraqi State: Stabilization, Governance, and Reconciliation // European Parliament. 2018. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603859/EXPO_STU\(2017\)603859_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603859/EXPO_STU(2017)603859_EN.pdf) (accessed: 23.07.2018).

¹³ Ibid. P. 26.

¹⁴ Iraq systematic country diagnostic // World Bank. 03.02.2017. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/54281148727729890/pdf/IRAQ-SCD-FINAL-cleared-02132017.pdf> (accessed: 14.07.2018).

¹⁵ Where are Iraq's poor: Mapping poverty in Iraq // World Bank. 23.06.2015. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/889801468189231974/pdf/97644-WP-P148989-Box391477B-PUBLIC-Iraq-Poverty-Map-6-23-15-web.pdf> (accessed: 12.11.2018).

управления¹⁶. На фоне резко сокративших объемы своего участия стран-доноров одну из ведущих ролей в Ираке начала играть Группа Всемирного банка, что стало очередным свидетельством расширения ее присутствия в «нестабильных государствах».

Цель статьи — выявить основные мотивы предоставления Всемирным банком помощи Ираку после начала войны с «Исламским государством», а также объяснить выбор им определенных видов, каналов, инструментов и секторальных направлений содействия в столь непростой период.

Современному Ираку посвящено множество научных работ. Крупный пласт исследований связан с внутренней ситуацией в стране на фоне борьбы с ИГ [Евсеев, 2017а; Салим, 2017; Abdel-Razek, Puttick, 2016; Chauzal, Zavagli, 2016; Report of the Task Force, 2017; Ahram, 2018; Parry, 2018] и после провозглашения победы над джихадистами [Mansour, van der Toorn, 2018; O'Driscoll, 2018a, 2018b]. Часть авторов изучают активизацию террористических группировок [Синчук, Ковригина, 2016; Пересыпкин, 2015; Cordesman, 2018] и борьбу за контроль над нефтяными ресурсами [Le Billon, 2008]. Для более глубокого понимания ситуации интересна статья профессора Карлтонского университета в Оттаве Якуба Ибрагими [Ibrahimi, 2018], который на примере постсаддамовского Ирака рассматривает влияние состояния «нестабильности» на закрепление на территории данного государства джихадистских группировок, в данном случае — ИГ.

Вопросы оказания международной помощи Ираку исследованы куда менее полно. Редким примером новейшего научного труда, посвященного данной проблеме, является статья профессора Школы управления имени Блаватника в Оксфорде Б. Нематуллы [Nematullah, 2018], который рассматривает влияние внешней помощи на государства с низким уровнем развития властных институтов на примере Ирака и Афганистана. Автор приходит к выводу, что при определенных условиях международная помощь может мешать процессу государственностроительства, если она провоцирует нарушение целостности существующих властных структур и создает параллельные им институты.

Исследования же помощи Ираку по линии Всемирного банка после активизации ИГ на данный момент отсутствуют, несмотря на наличие заметного интереса к проблемам взаимодействия этой

¹⁶ Подробнее о рисках, связанных с различными видами, способами и каналами оказания помощи, см. статью Бартенева В.И. «Помощь “хрупким государствам” сквозь призму риск-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез», принятую к публикации в журнале «Международные процессы» в 2018 г.

международной структуры с «нестабильными государствами» со стороны научного и экспертного сообществ [Rocha Menochal et al., 2008; Flores, Nooruddin, 2009; Nay, 2014; Соломатин, 2018]. Именно этот пробел призвана заполнить данная публикация.

В первом разделе дана характеристика приоритетов деятельности Всемирного банка в Ираке в контексте эволюции его региональной стратегии после «Арабского пробуждения», во втором исследуются отдельные проекты содействия развитию, инициированные после 2014 г. Наконец, последняя часть посвящена участию Всемирного банка в подготовке оценок потребностей Ирака в восстановлении после освобождения страны от ИГ и пакета программных документов на среднесрочную перспективу.

* * *

Во время правления режима Саддама Хусейна Всемирный банк не оказывал Ираку помощи и начал работать в стране только с 2003 г., сразу после вторжения туда США и их союзников по «коалиции желающих». На сегодняшний день общий портфель проектов ВБ в Ираке является крупнейшим по объемам в регионе Машрика (табл. 1).

Таблица 1

Объемы финансовых обязательств по текущим и завершенным проектам Всемирного банка в государствах Машрика

Страна	Общая сумма взятых обязательств, млрд долл.	Общее количество проектов
Ирак	5,9	55
Иордания	5,1	94
Ливан	3,4	63
Палестинские территории	1,9	120
Сирия	0,66	28

Источник: Projects & operations // World Bank. Available at: <http://projects.worldbank.org/> (accessed: 19.11.2018).

Сначала работа ВБ заключалась преимущественно в подготовке аналитических отчетов, в том числе в составлении первой оценки потребностей Ирака в восстановлении (2003). Однако постепенно начали разрабатываться крупные планы помощи стране. С 2004 г. Банк работал в Ираке на основе временных стратегий (Interim Strategy Notes), обозначая в качестве основных задач поддержку усилий по реконструкции, укрепление

потенциала государственных институтов и создание основ для долгосрочного роста¹⁷.

Принципиальных изменений в целеполагании в деятельности ВБ в Ираке не произошло и после начала «Арабского пробуждения». Программа помощи Ираку логично вписалась в общий контекст Стратегии работы Всемирного банка в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) (2011), которая базировалась именно на идее о том, что события «арабской весны» станут началом перехода к плюрализму и демократии, и делала акцент на создании рабочих мест, улучшении качества государственного управления и развитии частного сектора¹⁸. Еще до наступления ИГ Всемирный банк определился с тем, что вопросы укрепления государственных институтов являются ключевыми в региональной стратегии организации¹⁹, обозначив фокус на следующих приоритетных направлениях:

- обеспечение прозрачности государственного управления с акцентом на доступности информации, раскрытии экономических и социальных показателей и прозрачности административных процедур;
- улучшение подотчетности через организацию независимого мониторинга работы правительства и более эффективного функционирования надзорных органов;
- стимулирование участия представителей гражданского общества в разработке и реализации государственных программ.

Последняя из опубликованных на момент начала экспансии ИГ Стратегий партнерства Группы Всемирного банка с Ираком охватывала период с 2013 по 2016 г. В ней говорилось, что главной целью работы ВБ в Ираке является поддержка усилий страны в реализации Национального плана развития (НПР) на 2013–2017 гг., который предполагал инвестирование 357 млрд долл. в инфраструктурные проекты и промышленную базу Ирака, подчеркивал важность диверсификации экономики и рас-

¹⁷ Country Partnership Strategy for Iraq 2013–2016 // World Bank. 13.11.2012. Available at: https://blogs.worldbank.org/files/arabvoices/iraq_cps_strategy.pdf (accessed: 25.04.2018).

¹⁸ An exposition of the new strategy, 'Promoting Peace and Stability in the Middle East and North Africa' // World Bank. 01.01.2016. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/399261468195847505/pdf/102936-WP-MENA-Strategy-Final-Dec-2015-Box394845B-PUBLIC-ENGLISH.pdf> (accessed: 08.11.2018).

¹⁹ Strengthening governance & institutions in MENA: Issues & priorities // World Bank. 2014. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/QN114.pdf> (accessed: 06.10.2018).

ширения частного сектора²⁰. В качестве основных направлений работы в этом документе были названы:

- укрепление государственных институтов в целях улучшения управления финансовыми ресурсами;
- содействие диверсификации экономики и устойчивому развитию;
- улучшение качества предоставляемых услуг населению и социальной защиты²¹.

Однако на фоне наступления террористов Банку пришлось адаптироваться к новым реалиям — радикальному ухудшению ситуации в сфере безопасности в ряде регионов страны, которые оказались под контролем джихадистов, падению цен на нефть и соответственно резкому уменьшению доходов государственного бюджета Ирака.

Новые вызовы были осмыслены в докладе «Пересмотр Стратегии партнерства Группы Всемирного банка в Ираке на 2013–2016 фин. гг.: оценка результативности и извлечение уроков»²², опубликованном 1 мая 2015 г. В нем отмечалось, что ключевыми задачами для Ирака станут стабилизация регионов, освобожденных от ИГ, где преобладает суннитское население, наиболее подверженное радикализации, и поддержание общей стабильности в стране. Более долгосрочная цель для правительства Ирака виделась составителям в поэтапном восстановлении государственных институтов, которые систематически ослаблялись или были полностью уничтожены в результате постоянного увеличения расходов на оборону и экономических шоков в течение предшествующих 20 лет, и в укреплении доверия к ним со стороны населения²³.

События в Ираке оказали решающее влияние и на содержание обновленной общей стратегии Всемирного банка на Ближнем

²⁰ Iraq National Development Plan 2013–2017 // Republic of Iraq Ministry of Planning. 2013. Available at: http://www.nationalplanningcycles.org/sites/default/files/planning_cycle_repository/iraq/123.pdf (accessed: 17.05.2018).

²¹ Country Partnership Strategy for Iraq 2013–2016 // World Bank. 13.11.2012. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/18622146826335393/pdf/NonAsciiFileName0.pdf> (accessed: 15.05.2018).

²² Performance and learning review of the country partnership strategy for Republic of Iraq FY13–FY16 // World Bank. 01.05.2015. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/384901468000929301/pdf/94767-CASP-P151082-R2015-0089-IDA-R2015-0118-IFC-R2015-0119-MIGA-R2015-0028-Box391433B-OUO-9.pdf> (accessed: 28.10.2018).

²³ Ibid. P. 1.

Востоке²⁴, опубликованной полгода спустя, в ноябре 2015 г. В центр ее теперь была поставлена цель обеспечения мира и социальной стабильности, а на смену оптимизму, который первое время сопровождал события «арабской весны» и был отражен в предыдущей стратегии Всемирного банка на Ближнем Востоке (2011)²⁵, пришло понимание, что переходный период для БВСА оказался гораздо более болезненным, чем предполагалось.

Стратегия же 2015 г. строилась на четырех основных принципах, каждый из которых в полной мере был применим и к Ираку:

- **обновление общественного договора** для формирования новой модели развития, которая будет построена на большем доверии граждан к государственным институтам; более эффективная поддержка бедных и наименее защищенных слоев населения; более сильный частный сектор, который сможет создавать рабочие места и возможности для самореализации для молодежи в странах БВСА;
- **региональное сотрудничество** (особенно в таких секторах, как образование, водо- и энергообеспечение), необходимое для укрепления доверия и взаимодействия между странами региона;
- **устойчивость к шокам, связанным с миграцией и увеличением потоков беженцев**, — через повышение благосостояния беженцев, внутренне перемещенных лиц, а также принимающих их общин;
- **реконструкция и восстановление** — через активную мобилизацию внешних ресурсов в виде как гуманитарной помощи, так и финансовых вливаний для обеспечения долгосрочного развития после прекращения конфликта.

Для разрешения сложившейся в Ираке ситуации Всемирный банк взаимодействовал и с центральным правительством, и напрямую с Региональным правительством Курдистана (КРГ; Kurdistan Regional Government, KRG).

Так, по запросу курдов Банк подготовил опубликованную в 2015 г. «Оценку влияния сирийского конфликта и кризиса,

²⁴ Economic and Social Inclusion for Peace and Stability in the Middle East and North Africa. A New Strategy for the World Bank Group // World Bank. 05.11.2015. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/275801457980901628/New-MENA-Strategy-Presentation-FINAL-for-Web.pdf> (accessed: 03.08.2018).

²⁵ An exposition of the new strategy, 'Promoting Peace and Stability in the Middle East and North Africa' // World Bank. 2015. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/418471453478675951/MENA-Strategy-Final-Dec-2015.pdf> (accessed: 06.08.2018).

связанного с деятельностью ИГИЛ, на экономику и социальную жизнь Иракского Курдистана»²⁶.

В документе отмечалось, что КРГ столкнулось с самым настоящим экономическим и гуманитарным кризисом в результате наплыва сирийских беженцев (начиная с 2012 г.) и внутренние перемещенных лиц в самом Ираке (с 2014 г.). На бюджет Иракского Курдистана в рассматриваемый период мощное влияние оказали также падение цен на нефть и уменьшение поступлений из Багдада, что снизило способность КРГ выплачивать зарплаты работникам государственного сектора и привело к народному недовольству. По оценкам экспертов ВБ, составлявших доклад, темпы экономического роста в Иракском Курдистане с 2013 до 2014 г. снизились на 5%, а уровень бедности увеличился более чем вдвое — с 3,5 до 8,1%²⁷. В докладе был также представлен технический анализ ситуации в Иракском Курдистане для местных и федеральных властей, приведена оценка стоимости мер по стабилизации ситуации в 2015 г.: 1,4 млрд долл. дополнительно к бюджету КРГ, причем эта сумма могла увеличиться по мере усугубления кризиса²⁸.

В мае 2016 г. Банк выпустил доклад, содержащий рекомендации по проведению экономических реформ для обеспечения процветания региона и поддержки наименее защищенных слоев населения²⁹. Он стал ответом на официальный запрос премьер-министра КРГ Нечирвана Барзани в адрес президента ВБ Джима Ен Кима. В целом Банк сегодня оказывает консультативную помощь курдам в рамках поддержки реализации опубликованного Министерством планирования Иракского Курдистана в мае 2015 г. «Стратегического видения развития региона до 2020 г.», которое обозначает следующие цели:

- предоставление медицинских и социальных услуг, удовлетворяющих нужды населения;

²⁶ Kurdistan Region of Iraq. Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict and ISIS Crisis // World Bank, KRG Ministry of Planning. 12.02.2015. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21597/940320KRG0Econ0Box0385416B00PUBLIC0.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed: 28.07.2018).

²⁷ Ibid. P. 6.

²⁸ Ibid. P. 2.

²⁹ Kurdistan Region of Iraq. Reforming the economy for shared prosperity and protecting the vulnerable // World Bank. 30.05.2016. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/672671468196766598/pdf/106132-v2-main-report-P159972-PUBLIC-KRG-Economic-Reform-Roadmap-post-Decision-Review-05-30-16.pdf> (accessed: 12.09.2018).

- развитие системы образования и рынка труда, которые дали бы возможность населению реализовать свой потенциал и повысить уровень жизни;
- создание необходимой инфраструктуры для реализации данных целей;
- развитие диверсифицированной экономики с опорой на частный сектор;
- повышение эффективности и прозрачности деятельности правительства³⁰.

Следуя своей линии поддержки реализации НПР центральным правительством, Банк активно оказывает техническую помощь Иракскому Курдистану, а также выпускает исследования, оценки и доклады, посвященные региону.

Итак, события 2014 г. стали поворотными в деятельности Всемирного банка как в Ираке, так и в целом на Ближнем Востоке. Организацией были переосмыслены базовые принципы и приоритетные направления работы в регионе, а в планировании программ в Ираке на первый план вышли политико-стратегические мотивы, а не экономические, как это было до 2014 г.

* * *

На всех этапах новой фазы вооруженного конфликта в Ираке (с 2014 г.) Банк сохранял свое присутствие в стране, несмотря ни на что. Продолжали реализовываться и одобряться проекты, а суммы помощи Ираку оставались весьма существенными (табл. 2). Отсутствие данных за 2015 г. можно объяснить тем, что статистика ВБ дается по финансовым годам, а в 2015 фин. г., начавшемся 1 июля 2014 г., не было ни смысла, ни возможности запускать новые проекты. После улучшения ситуации «на земле» программы помощи были возобновлены.

По данным, которые озвучил президент Всемирного банка Джим Ен Ким на Конференции по сбору средств на восстановление Ирака в Эль-Кувейте в феврале 2018 г.³¹, объемы взаимодействия ВБ с правительством Ирака увеличились до 4,7 млрд

³⁰ Kurdistan Region of Iraq 2020. A vision for the future // Ministry of Planning Kurdistan Regional Government. 2013. Available at: http://www.ekrg.org/files/pdf/KRG_2020_last_english.pdf (accessed: 13.11.2018).

³¹ Одним из спонсоров и организаторов данного мероприятия выступил как раз Всемирный банк, тем самым подтвердив свое обозначившееся в XXI в. стремление играть стержневую роль во взаимодействии с затронутыми вооруженными конфликтами и «нестабильными государствами».

долл. в сравнении с 600 млн долл. в 2014 г.³² Эта впечатляющая цифра — досье только одного института Группы — Международного банка реконструкции и развития (МБРР). Важно отметить, что Международная финансовая корпорация (МФК), занимающаяся обеспечением устойчивого притока частных инвестиций, также активно работает в Ираке: по состоянию на октябрь 2018 г. она привлекла более 1,5 млрд долл. в различные сектора экономики страны. Так, в 2016 г. МФК вложила 250 млн долл. своих средств и организовала приток частных инвестиций в размере 125 млн долл. в крупную частную энергетическую компанию MGES (Mass Global Energy Sulimaniya) с целью оказать помощь в доставке электроэнергии миллионам людей, в том числе в Курдистане, где миграционный кризис сильно ухудшил ситуацию с электроснабжением³³.

Таблица 2

Объемы обязательств по предоставлению помощи Ираку, взятых Всемирным банком в 2015–2018 фин. гг., млн долл.

Финансовый год	Объем взятых обязательств
2015	0
2016	1550
2017	1489
2018	1110

Источник: Iraq: Overview // World Bank. Available at: <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview> (accessed: 15.11.2018).

После провозглашения боевиками исламского халифата 29 июня 2014 г. Всемирный банк одобрил в общей сложности 11 проектов, профинансированных в первую очередь из средств МБРР (табл. 3).

Таким образом, после 2014 г. Банк занялся поддержкой правительства Ирака в реконструкции освобождаемых от ИГ территорий для возвращения доверия граждан к государству путем стабилизации экономической ситуации и восстановления жилья и источников средств к существованию.

³² Remarks by World Bank Group President Jim Yong Kim at the Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq // World Bank. 14.02.2018. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2018/02/14/remarks-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-at-the-kuwait-international-conference-for-the-reconstruction-of-iraq> (accessed: 09.11.2018).

³³ IFC makes landmark investment in Iraq to address power shortages amid migrant crisis // World Bank. 28.04.2016. Available at: <https://ifcextapps.ifc.org/IFCExt/Pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/D3721E9BA1202BC085257FA3003203A5> (accessed: 18.11.2018).

Проекты Всемирного банка в Ираке, утвержденные после 29 июня 2014 г.

Название проекта	Дата запуска	Дата окончания	Объем обязательств, млн долл.	Объем распределенных средств по состоянию на 31 июля 2018 г., млн долл.	Статус проекта
Чрезвычайная помощь развитию ³⁴	07.07.2015	31.12.2022	350	191,03	Реализуется
Проект по предоставлению кредита на обеспечение экстенсивной налогово-бюджетной стабилизации, устойчивости энергетического сектора и прозрачности работы государственных предприятий ³⁵	17.12.2015	31.12.2016	1200	1200	Завершен
Исследование благосостояния посредством периодического оперативного мониторинга для Центрального статистического управления Ирака ³⁶	03.08.2016	31.07.2018	0,4	Нет данных	Реализуется ³⁷
Исследование благосостояния посредством периодического оперативного мониторинга для Статистического управления КРГ ³⁸	03.08.2016	31.07.2018	0,2	Нет данных	Реализуется
Проект по модернизации системы управления государственными финансами ³⁹	20.12.2016	30.11.2021	41,5	1,45	Реализуется
Второй транш на рационализацию, энергоэффективность и управление государственными предприятиями ⁴⁰	20.12.2016	31.12.2017	1443,82	1443,82	Завершен
Проект по поддержке имплементации инициативы по обеспечению прозрачности в добывающей промышленности ⁴¹	21.02.2017	28.06.2019	0,35	Нет данных	Реализуется

Название проекта	Дата запуска	Дата окончания	Объем обязательств, млн долл.	Объем распределенных средств по состоянию на 31 июля 2018 г., млн долл.	Статус проекта
Обеспечение включения в политическую и социальную жизнь страны пострадавшей от конфликта иракской молодежи ⁴²	13.05.2017	28.05.2020	2,75	Нет данных	Реализуется
Чрезвычайная помощь развитию — дополнительное финансирование ⁴³	31.10.2017	Нет данных	400	Нет данных	Реализуется
Проект по улучшению водоснабжения и канализационной системы Багдада ⁴⁴	31.01.2018	30.05.2023	210	0,53	Реализуется
Социальный фонд для развития Ирака ⁴⁵	06.02.2018	31.01.2023	300	0,75	Реализуется
Проект по обеспечению социальной стабилизации и стрессоустойчивости ⁴⁶	05.04.2018	30.04.2021	200	0,5	Реализуется

³⁴ Emergency Operation for Development.

³⁵ Emergency Fiscal Stabilization, Energy Sustainability, and State-Owned Enterprise Transparency Development Policy Loan Project.

³⁶ Survey of Well-Being via Instant, Frequent Tracking (SWIFT) Iraq Central Statistics Office (CSO).

³⁷ На официальном сайте Всемирного банка данный проект значится как активный, несмотря на то что заявленный срок его закрытия прошел.

³⁸ Survey of Well-Being via Instant, Frequent Tracking (SWIFT) for Kurdistan Region Statistics Office (KRSO).

³⁹ Modernization of Public Financial Management Systems Project.

⁴⁰ Second Expenditure Rationalization, Energy Efficiency, and State-Owned Enterprise Governance Programmatic Development Policy Financing.

⁴¹ Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) Implementation Support Project.

⁴² Promoting the Inclusion of Conflict-Affected Iraqi Youth.

⁴³ Emergency Operation for Development Project — Additional Financing.

⁴⁴ Baghdad Water Supply and Sewerage Improvement Project.

⁴⁵ Iraq Social Fund for Development.

⁴⁶ Iraq Emergency Social Stabilization and Resilience Project.

Особо следует выделить проект «Чрезвычайная помощь развитию» — первый из одобренных ВБ после лета 2014 г., нацеленный на финансирование реконструкции в семи населенных пунктах (Тикрит, Эд-Даур, Аль-Далуйя, Аль-Алам, Джалаула, Ас-Садийя, Аль-Аязим) в провинциях Дияла и Салах-эд-Дин, сильно пострадавших от наступления боевиков. Этот крупный проект стоимостью 350 млн долл. был одобрен почти через год после провозглашения исламского халифата на захваченных боевиками территориях Сирии и Ирака и через два месяца после публикации обновленной стратегии деятельности Группы ВБ в стране⁴⁷. Главной его целью было объявлено восстановление уничтоженной инфраструктуры и сектора государственных услуг в провинциях, подконтрольных правительству Ирака. Основной фокус в рамках проекта был направлен на строительство электросетей, водной инфраструктуры, а также дорог и мостов. Кроме того, большое внимание уделялось улучшению качества предоставления медицинских услуг путем финансирования мобильных госпиталей, клиник, закупок медицинского оборудования и автомобилей скорой помощи. Таким образом, проект затрагивал фактически все самые важные для жизни людей сферы в восстанавливаемых регионах. Президент Всемирного банка Джим Ен Ким в марте 2016 г. отметил важность данного проекта для сближения государства с гражданами страны, что в конечном счете должно было привести к укреплению доверия населения к институтам государства. Тогда Ким сказал: «Лучший способ защитить и сохранить целостность страны — сделать то, что делали ваши предки. Окажите поддержку регионам, дайте больше возможностей местным властям, вплоть до муниципального уровня»⁴⁸. При этом показательно, что средства Ираку как государству со средним уровнем дохода предоставлялись в виде займа.

В августе 2017 г. сфера действия проекта была распространена на провинцию Найнава, после чего 31 октября 2017 г. совет директоров Банка одобрил дополнительное финансирование

⁴⁷ Performance and learning review of the country partnership strategy for Republic of Iraq for the Period FY13–FY16 // World Bank. 01.05.2015. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/384901468000929301/pdf/94767-CASP-P151082-R2015-0089-IDA-R2015-0118-IFC-R2015-0119-MIGA-R2015-0028-Box391433-B-OUO-9.pdf> (accessed: 01.08.2018).

⁴⁸ Social and economic inclusion key to stability in Iraq // World Bank. 26.05.2016. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/03/26/social-economic-inclusion-stability-iraq> (accessed: 14.10.2018).

в размере 400 млн долл. В число бенефициаров помощи были добавлены новые города в провинциях Дияла и Салах-эд-Дин, а также новые провинции Анбар (включая город Рамади), Киркук и находившаяся под контролем КРГ провинция Дахук.

Согласно плану до 2022 г. непосредственными бенефициарами помощи по данному проекту должны стать в общей сложности 3 млн человек. В табл. 4 представлены заявленные количественные целевые показатели проекта и уровень их достижения по состоянию на 3 марта 2018 г.

Числовые показатели указывают на определенный прогресс в реализации проекта «Чрезвычайная помощь развитию». Однако существуют и такие направления, по которым пока никакого продвижения не зафиксировано либо оно незначительно. В частности, сложно не обратить внимание на проблемы с поставками передвижных медицинских лабораторий и орошением сельскохозяйственных земель — весьма важных направлений деятельности в условиях современного Ирака.

Таблица 4

Целевые показатели проекта «Чрезвычайная помощь развитию» и степень их достижения по состоянию на 3 марта 2018 г.

Дата начала проведения мероприятий	Показатель	Состояние на 3 марта 2018 г.	Целевой показатель на 30 декабря 2022 г.
Мероприятия запущены 30 июня 2015 г.	Количество людей в городах, получивших доступ к чистой воде	250 000	550 000
	Количество людей в городах, получивших доступ к улучшенным санитарно-канализационным системам	250 000	630 000
	Количество людей в городах, получивших доступ к регулярному вывозу твердых отходов	1 330 000	1 730 000
	Количество людей в городах, получивших доступ к электричеству	2 000 000	1 200 000
	Количество людей в городах, получивших доступ к всесезонным дорогам в пределах 500 м от их мест проживания	1 000 000	3 000 000
	Количество людей, получающих первую медицинскую помощь благодаря мобильным медицинским лабораториям	0	175 000

Дата начала проведения мероприятий	Показатель	Состояние на 3 марта 2018 г.	Целевой показатель на 30 декабря 2022 г.
Мероприятия запущены 20 сентября 2017 г.	Количество фермерских хозяйств, имеющих доступ к орошаемым полям	0	33 700
	Количество молодых людей, получивших доступ к услугам благодаря данному проекту	750 000	2 000 000
	Количество внутренне перемещенных лиц, получивших доступ к услугам благодаря данному проекту	250 000	1 000 000
	Количество учеников, получивших образование в школах, поддерживаемых в рамках проекта	0	65 000

Руководитель рассматриваемого проекта Ибрагим Дажани в своем блоге⁴⁹ отмечает сложность работы в сфере реконструкции в условиях, в которых оказался Ирак. По его словам, семь мостов, восстановленных к ноябрю 2017 г., играют важнейшую роль для населения страны, лишившегося базовой инфраструктуры из-за деятельности боевиков ИГ, в результате чего дети не могли ходить в школы, а взрослые — на работу. Строительство дорог также дает людям возможности, которые были у них отняты террористами. Однако существуют, безусловно, и проблемы, обусловленные сложностью реализации технологичных проектов. Так, по словам И. Дажани, стоимость восстановления 1 км однополосной дороги в Ираке составила 144 тыс. долл., двухполосной — 288 тыс. К этому добавляются риски, связанные с обеспечением безопасности, а также коррупцией: в случае оседания столь крупных сумм денег в карманах чиновников доверие к правительству будет только снижаться. Осуществлять контроль за расходованием средств также очень непросто — из-за отсутствия гарантий безопасности, а также из-за непрозрачности официальных иракских структур.

⁴⁹ Al-Iraq: Al-mashrou at-tari' li iaadat bina' al-jusur wa at-turuq wa hidamat al-miyah wa as-sarf as-sihy wa al-hidamat al-baladiya wa subul kasb ar-razk [Ирак: срочный проект по восстановлению мостов, дорог, водоснабжения, канализации и предоставления муниципальных услуг] // World Bank. 05.12.2017. Available at: <http://blogs.worldbank.org/arabvoices/ar/iraq-emergency-project-rebuilding-bridges> (accessed: 03.08.2018).

Представляется важным отметить, что основными подрядчиками по данному проекту выступали компании стран региона — Турции, Ливана, Иордании. Отдельные направления проекта реализовывались силами иракских подрядчиков, небольшая часть — японскими поставщиками.

Кроме того, Банк выделял достаточно крупные суммы на укрепление государственного аппарата и повышение качества его работы. Так, в декабре 2016 г. Ирак получил 41,5 млн долл. на поддержку реформы управления государственными финансами через автоматизацию бюджетных процессов, модернизацию системы государственных закупок и управления государственными инвестициями на уровне федеральной власти и правительства Иракского Курдистана⁵⁰.

В дополнение к этому три крупных проекта, также непосредственно связанные с укреплением легитимности правительства, были одобрены в первой половине 2018 г.

Один из них — проект по усовершенствованию систем водоснабжения и канализации в Багдаде стоимостью 210 млн долл. Его цель — улучшение качества водообеспечения и очистных сооружений для 5 млн жителей столицы, которые постоянно подвергаются риску прекращения подачи воды и распространения заболеваний по причине неразвитости инфраструктуры, высоких темпов роста населения и увеличения притока внутренне перемещенных лиц. Средства проекта пойдут на строительство резервуара объемом 135 000 м³, что поможет городу увереннее справляться с поставками воды в случае засух, вызванных изменением климата. Кроме того, будут восстановлены канализационные насосные станции, что должно снизить негативное влияние на здоровье людей сброса жидких отходов в воды Тигра. Наконец, планируется замена около 130 км водопроводной сети⁵¹. Помимо создания и реконструкции физической инфраструктуры в рамках проекта также предусмотрены улучшение качества управления водными ресурсами и привлечение средств частного сектора⁵², что в свою очередь должно положительно сказаться на

⁵⁰ Modernization of Public Financial Management Systems Project // World Bank. Available at: <http://projects.worldbank.org/P151357?lang=en> (accessed: 17.11.2018).

⁵¹ Iraq: 5 million residents in Baghdad to benefit from improved water supply and wastewater services // World Bank. 31.01.2018. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/01/31/iraq-5-million-residents-in-baghdad-to-benefit-from-improved-water-supply-and-wastewater-services> (accessed: 04.08.2018).

⁵² Baghdad Water Supply and Sewerage Improvement Project // World Bank. Available at: <http://projects.worldbank.org/P162094?lang=en> (accessed: 05.11.2018).

отношении жителей Багдада к властям города и к государственным структурам в целом.

Еще два проекта, направленных на поддержку усилий правительства Ирака по стабилизации обстановки и восстановлению разрушенной инфраструктуры, были одобрены Всемирным банком в феврале и апреле 2018 г. соответственно. Оба они призваны улучшить жизнь иракцев по всей стране и снизить социальную напряженность.

Первый проект — «Социальный фонд для развития Ирака» стоимостью 300 млн долл. — призван повысить качество жизни более чем 1,5 млн домохозяйств путем расширения их доступа к базовым услугам и создания рабочих мест. Из средств проекта будут финансироваться программы в области образования, здравоохранения, водообеспечения, развития отраслевой инфраструктуры, облегчения доступа к рынкам⁵³. Это даст возможность местным общинам при поддержке неправительственных организаций и представителей местных властей разрабатывать планы деятельности, которые бы отражали нужды и приоритеты граждан. Такие планы далее будут утверждаться региональными правительствами, после чего на них будут ассигноваться средства. Таким образом, реализуется процесс укрепления структур управления «снизу». Цели проекта соотносятся со Стратегией борьбы с бедностью, принятой иракским правительством в феврале 2018 г.⁵⁴, основными задачами которой в свою очередь являются снижение уровня бедности и предоставление гражданам Ирака возможностей для развития и улучшения условий жизни.

Проект будет реализовываться в провинциях Салах-эд-Дин, Дахук и Мутанна, и выбор этот вряд ли можно назвать случайным. Салах-эд-Дин — одна из мухафаз, наиболее сильно пострадавших от наступления ИГ. Она населена преимущественно суннитами, которые могут быть недовольны ситуацией, сложившейся после победы над террористами, и потенциально склонны к радикализации. Соответственно для укрепления легитимности центрального правительства на данной территории было особенно важно продемонстрировать эффективность дея-

⁵³ US\$300 million to improve livelihoods and create jobs for 1.5 million poor households in Iraq // World Bank. 06.02.2018. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/06/us300-million-to-improve-livelihoods-and-create-jobs-for-15-million-poor-households-in-iraq> (accessed: 04.08.2018).

⁵⁴ Strategy for the Reduction of Poverty in Iraq, 2018–2022 // Republic of Iraq Ministry of Planning. 2018. Available at: <https://mop.gov.iq/en/static/uploads/1/pdf/15192838546d2344468c97dc099300d987509ebf27--Summary.pdf> (accessed: 17.10.2018).

тельности руководства страны по улучшению жизни населения, пострадавшего от ИГ. Вероятно, Курдская провинция Дахук выбрана также для того, чтобы показать курдскому населению, все еще испытывающему сепаратистские настроения после неудачной попытки обретения независимости в результате проведенного в 2017 г. референдума, приверженность правительства идее помощи своим курдским провинциям, которые оказались в непростой экономической ситуации и не имеют доверия к центральным властям. Наконец, Мутанна — это южная провинция, населенная преимущественно шиитами, где на протяжении длительного времени люди требовали улучшения качества жизни и обеспечения базовыми государственными услугами (летом 2018 г. Мутанна даже стала одним из центров протестной активности и столкновений между демонстрантами и силами правопорядка). В течение 5 лет Всемирный банк планирует масштабировать данный проект и распространить его на все 18 провинций Ирака.

Второй из упомянутых проектов — «Экстренная стабилизация и укрепление стрессоустойчивости в Ираке» — был одобрен в апреле 2018 г. Он направлен на улучшение жизни более 1 млн граждан на освобожденных от власти ИГ территориях через предоставление финансовой помощи, создание рабочих мест и оказание иной социальной поддержки, в первую очередь наименее защищенным слоям населения⁵⁵. Руководитель проекта Гассан Аль-Ходжа обозначил его ключевой компонент как «создание для людей возможностей противостоять существующим и будущим шокам»⁵⁶. Тем самым Всемирный банк помогает правительству Ирака максимально обозначить свое присутствие на ранее захваченных боевиками территориях для недопущения возможной радикализации населения и возникновения протестов, способных перерасти в новый виток столкновений преимущественно суннитов с силами правопорядка. Другими словами, цель данного проекта состоит в предотвращении возможного конфликта путем предоставления экономической помощи. Данный проект администрируется правительством Ирака, а именно Министерством труда и социальной защиты. По сути, это борьба

⁵⁵ US\$300 million to improve livelihoods and create jobs for 1.5 million poor households in Iraq // World Bank. 06.02.2018. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/06/us300-million-to-improve-livelihoods-and-create-jobs-for-15-million-poor-households-in-iraq> (accessed: 04.08.2018).

⁵⁶ World Bank agrees US\$200m social aid package for Iraq // Global Government Forum. 10.04.2018. Available at: <https://www.globalgovernmentforum.com/world-bank-agrees-us200m-social-aid-package-for-iraq/> (accessed: 13.11.2018).

за «сердца и умы» жителей населенных преимущественно суннитами провинций, которые традиционно весьма настороженно относятся к действиям центральной власти, представленной в основном шиитами⁵⁷.

Крупнейшими же за период после провозглашения исламского халифата стали два проекта:

- «Проект по предоставлению кредита на обеспечение экстренной налогово-бюджетной стабилизации, устойчивости энергетического сектора и прозрачности работы государственных предприятий» (Emergency Fiscal Stabilization, Energy Sustainability, and State-Owned Enterprise Transparency Development Policy Loan Project);
- «Второй транш на рационализацию, энергоэффективность и управление государственными предприятиями» (Second Expenditure Rationalization, Energy Efficiency, and State-Owned Enterprise Governance Programmatic Development Policy Financing).

В их рамках Банк направил правительству Ирака соответственно 1,2 и 1,4 млрд долл. в виде прямой поддержки бюджета на укрепление фискальной стабильности и реализацию реформ по трем направлениям: улучшение управления государственными финансами, стабилизация энергоснабжения и повышение эффективности и прозрачности государственных предприятий⁵⁸. Все три направления крайне важны с точки зрения укрепления доверия населения к государственным институтам — основной цели, которая стояла перед Всемирным банком при реализации проектов в этой стране. Однако интересно также обоснование Банком единовременного предоставления столь крупных сумм. Так, в 2015 г. во время выделения первого из двух траншей региональный директор ВБ по Ближнему Востоку и Северной Африке Фарид Бельхадж отмечал: «Помогая иракской экономике быстро восстановиться и стабилизировать ситуацию в стране, мы окажем положительное воздействие не только на народ Ирака, но и на весь регион»⁵⁹. Другими словами, помимо сиюминутных задач

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ US\$1.2 billion to support Iraq amid challenging economic situation // World Bank. 17.12.2015. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/17/support-iraq-amid-challenging-economic-situation> (accessed: 03.08.2018).

⁵⁹ A risk worth taking: Supporting Iraq's stability & economy to avoid greater risks // World Bank. 17.12.2015. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/12/17/supporting-iraq-s-stability-and-economy-to-avoid-greater-risks> (accessed: 12.11.2018).

улучшения экономической ситуации и помощи правительству Ирака Всемирный банк взял на себя гораздо более широкую политическую функцию, что подчеркивает тесное переплетение экономических и политических императивов в его работе.

Интересно, что сам Банк в докладе о реализации первого из упомянутых проектов, опубликованном только в июне 2018 г.⁶⁰, очень скромно оценивал как свои успехи, так и деятельность правительства Ирака по имплементации проводимых программ. Это, впрочем, не помешало через год после запуска пилотного проекта профинансировать второй на еще большую сумму: в декабре 2016 г. ВБ одобрил выделение дополнительных 1,4 млрд долл. (1 млрд долл. предоставлял МБРР, остальную сумму — правительства Великобритании и Канады) на продолжение работы по заданному курсу. Особую важность второго транша подчеркнул упомянутый Фарид Бельхадж: «В Ираке мы имеем дело с уникальным случаем. Государство проводит глубокие структурные реформы и в то же время ведет жестокую войну против разрушительной силы [ИГ]»⁶¹. И, судя по объемам дополнительного финансирования для данных проектов, Всемирный банк готов поддерживать правительство Ирака в этой войне независимо от оценок эффективности реализуемых мер. Несмотря на неоднозначные результаты указанных инициатив, все задействованные в их реализации высокопоставленные чиновники Всемирного банка получили повышения либо были назначены на не менее высокие посты в других регионах. Так, Фарид Бельхадж стал вице-президентом Банка по БВСА, а Хафез Ганем, работавший ранее на этом посту, — вице-президентом по Африке.

В дополнение к уже реализуемым программам в данный момент готовится к запуску проект «Восстановление и усовершенствование систем электроснабжения в Ираке» (Iraq Electricity Services Reconstruction and Enhancement Project) стоимостью

⁶⁰ Implementation completion and results report on a loan in the amount of US\$1,200 million to the Republic of Iraq for an emergency fiscal stabilization, energy sustainability, and state-owned enterprise transparency development policy financing // World Bank. 26.06.2018. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/494451531335490760/pdf/P155962-Iraq-DPF-ICR-main-report-post-review-approved-version-26June2018-06272018.pdf> (accessed: 05.11.2018).

⁶¹ World Bank to loan Iraq almost \$1.5 billion to cope with ISIS, low oil prices // Business Insider. 20.12.2016. Available at: <https://www.businessinsider.com/world-bank-to-loan-iraq-almost-15-billion-to-cope-with-isis-low-oil-prices-2016-12> (accessed: 09.11.2018).

250 млн долл. для провинции Басра на юге страны⁶². Этот проект стартует весьма своевременно с точки зрения укрепления государственности и повышения доверия населения к центральному правительству, ведь совсем недавно, в июле 2018 г., именно со столицы провинции, города Басры, начались протесты на юге Ирака. Одним из основных требований протестующих было положить конец перебоям с электричеством, а значит, ВБ в данном случае оказывает существенную помощь властям в укреплении их позиций и легитимности в глазах населения.

В целом Банк демонстрировал решительность и последовательность в политической поддержке правительства Хайдера Аль-Абади, занимавшего пост премьер-министра страны с 10 августа 2014 г. по 25 октября 2018 г. Помимо многочисленных проектов, направленных на укрепление доверия населения к государственному аппарату, это подтверждается весьма комплиментарными высказываниями президента ВБ Джима Ен Кима в его адрес и заявлениями, подчеркивающими роль Х. Аль-Абади и возглавляемого им правительства в реконструкции страны. В своем выступлении на открытии международной конференции по поддержке Ирака в Эль-Кувейте 14 февраля 2018 г. Ким отметил вклад премьер-министра и его правительства в победу над ИГ, а также его заявление о том, что «Ирак намерен восстановить присутствие и роль правительства в общественной жизни и доверие к нему граждан»⁶³. Вместе с тем не следует думать, что поддержка федеральной власти со стороны ВБ носит персонализированный характер. Лучшим свидетельством этого служит тот факт, что в июле 2018 г., в ситуации неопределенности, сложившейся после парламентских выборов в Ираке, на которых партия Х. Аль-Абади заняла лишь третье место с 42 голосами, специальный представитель Всемирного банка в Ираке Яра Салем анонсировала 6 новых проектов на общую сумму около 1,4 млрд долл.⁶⁴ Это наверняка не предел, и досе

⁶² Project Information Document / Integrated Safeguards Data Sheet (PID/ISDS) // World Bank. 17.10.2017. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/473691508407427654/pdf/PIDISDSC21808-PSDS-REPLACEMENT-P162454-Concept-PUBLIC.pdf> (accessed: 04.08.2018).

⁶³ Remarks by World Bank Group President Jim Yong Kim at the Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq // World Bank. 14.02.2018. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2018/02/14/remarks-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-at-the-kuwait-international-conference-for-the-reconstruction-of-iraq> (accessed: 12.11.2018).

⁶⁴ World Bank announces 6 service projects for Iraq reconstruction in 2018 // Search4Dinar. 01.07.2018. Available at: <https://search4dinar.wordpress.com/2018/07/01/>

Всемирного банка в Ираке будет только увеличиваться, так как серьезные вызовы продолжают стоять перед страной и ее новым руководством — президентом Бархамом Салехом и премьер-министром Адилем Абдулом-Махди.

* * *

Помимо реализации проектов непосредственно «на земле» Всемирный банк принимает активное участие в аналитической работе и подготовке планов по развитию и реконструкции Ирака. Так, по запросу правительства страны ВБ с применением абсолютно новой методологии провел оценку ущерба и нужд Ирака после победы над ИГ⁶⁵: проанализировано состояние дел в 19 секторах во всех 7 пострадавших от террористов провинциях.

Данное исследование стало самым крупным проектом Банка по оценке ущерба и нужд государства, при проведении которого использовались работа специалистов непосредственно на территории, а также инновационные подходы к сбору данных с помощью спутниковых технологий и социальных сетей. Руководитель рабочей группы ВБ по проведению оценки Раджа Аршад отметил: «Традиционно реагирование на кризис основывается на возможности организации доступа специалистов на территорию, пострадавшую от конфликта, для сбора необходимых данных, чего в определенных случаях приходится ждать месяцами. Новая же технология позволяет нам проводить оценку ситуации на территориях, на которых продолжается активная стадия конфликта»⁶⁶. Несмотря на то что по большей части в результате проведения оценки был выявлен существенный ущерб, нанесенный жилому фонду, энергетическому, нефтяному и газовому секторам, а также инфраструктуре в сферах образования, здравоохранения и транспорта, иногда исследователи получали неожиданные результаты. Так, в Мосуле использование спутниковых снимков свидетельствовало о серьезных разрушениях больниц и могло бы привести к выводу о полном прекращении их функционирования. Однако исследование социальных сетей

world-bank-announces-6-service-projects-for-iraq-reconstruction-in-2018/ (accessed: 18.11.2018).

⁶⁵ The Damage and needs assessment of affected governorates // World Bank. 2018. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29438/123631.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (accessed: 04.08.2018).

⁶⁶ How social media and satellites helped estimate the cost of Iraq's recovery // World Bank. 07.03.2018. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/03/07/how-social-media-and-satellites-helped-estimate-the-cost-of-iraqs-recovery> (accessed: 03.11.2018).

выявило иную ситуацию: некоторые городские больницы продолжали оказывать помощь пациентам, хотя и в меньших объемах⁶⁷, что позволило скорректировать дальнейшие действия.

На основе этих оценок правительство Ирака в сотрудничестве с Всемирным банком к международной конференции по поддержке Ирака, прошедшей в Кувейте в феврале 2018 г., разработало Рамочную стратегию восстановления и развития страны⁶⁸. В ней были обозначены потери, понесенные в результате наступления террористов ИГ, а также предложены пути улучшения сложившейся ситуации. В стратегии отдельно отмечалась необходимость восстановления не только непосредственно пострадавших от ИГ провинций, но и районов, оказавшихся косвенно затронутыми действиями боевиков. Кроме того, правительство Ирака также при поддержке ВБ разработало важнейший программный документ «Видение развития страны до 2030 г.»⁶⁹, который «обозначил стратегические реформы и элементы для формирования нового общественного договора, необходимого для достижения мира и процветания на иракской земле». В качестве приоритетных в нем определены следующие четыре направления:

- формирование новых основ государственного управления для повышения качества предоставления услуг населению;
- восстановление человеческого капитала;
- создание рабочих мест;
- создание макроэкономической основы для обеспечения инклюзивного и устойчивого роста.

С помощью Всемирного банка в феврале 2018 г. Ирак также подготовил свою вторую Стратегию по борьбе с бедностью на период 2018–2022 гг.⁷⁰, в которой были указаны основные вызовы, стоящие перед государством в этой сфере. Ими стали: обеспечение безопасности и стабильности; улучшение качества государственного управления; справедливое распределение и

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Iraq reconstruction & investment. Part 1. Reconstruction and development framework // Republic of Iraq. General Secretariat for the Council of Ministers. 2018. Available at: <http://www.cabinet.iq/uploads/Iraq%20Reconstruction/Iraq%20Recons%20&%20Inves.pdf> (accessed: 01.11.2018).

⁶⁹ Al-iqtisad al-iraqiy wa ru'ya 2030: al-madmoun wa at-tahaddiyat. 28.05.2018. Available at: <http://fcds.com/economical/1029> (accessed: 05.08.2018).

⁷⁰ Strategy for the Reduction of Poverty in Iraq 2018–2022 // Republic of Iraq Ministry of Planning. 2018. Available at: <https://mop.gov.iq/en/static/uploads/1/pdf/15192838546d2344468c97dc099300d987509ebf27--Summary.pdf> (accessed: 15.11.2018).

диверсификация доходов государства, смягчение негативного влияния экономических реформ на беднейшие слои населения.

К тому же правительством Ирака был разработан новый Национальный план развития на 2018–2022 гг.⁷¹, в соответствии с которым Банк составил свою Программу содействия развитию страны на 2018–2022 гг., до сих пор, правда, не опубликованную в открытом доступе. Тем не менее известно, что она основывается на выводах предыдущей стратегии работы в Ираке на 2013–2016 гг. и опирается на Общую стратегию работы Всемирного банка на Ближнем Востоке (2015), а также Системную оценку положения дел в стране (2017). Новая стратегия ВБ акцентирована в первую очередь на преодолении последствий двойного кризиса, связанного с резким падением цен на нефть и наступлением террористов ИГ.

Таким образом, из года в год, по сути, в планах развития Ирака повторяются схожие приоритеты и задачи, однако неизменными остаются также и препятствия, которые стоят на пути достижения целей иракского правительства и доноров.

* * *

Текущую программу Всемирного банка в Ираке, с нашей точки зрения, можно рассматривать как яркое свидетельство секьюритизации содействия международному развитию, понимаемой как «подчинение процесса структурирования, обоснования, разработки и имплементации политики содействия развитию императивам глобальной и национальной безопасности» [Howell, Lind, 2009]. Представляется, что Банк при выборе стратегии деятельности в Ираке руководствовался в первую очередь политическими мотивами, а не экономическими, как прописано в соглашении о его создании: «Банк и его сотрудники не должны вмешиваться в политические дела своих членов; также они не должны при принятии решений отталкиваться от политической ситуации в них. Следует учитывать только экономические соображения, которые должны быть взвешены беспристрастно...»⁷².

Крупнейшие проекты ВБ в Ираке во время и после наступления ИГ реализовывались для поддержки и укрепления

⁷¹ Iraq National Development Plan 2018–2022 // Republic of Iraq Ministry of Planning. 2018. Available at: http://www.iraq-jccme.jp/pdf/archives/nationaldevelopment-plan2018_2022.pdf (accessed: 15.11.2018).

⁷² IBRD Articles of Agreement // World Bank. 16.02.1989. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/Resources/ibrd-articlesofagreement.pdf> (accessed: 10.11.2018).

государственных институтов, доверие к которым было подорвано в результате многих факторов, таких как низкое качество государственных услуг, предоставляемых населению, повсеместная коррупция, отсутствие подотчетности и прозрачности государственного аппарата. Критическая же ситуация, которая сложилась после начавшегося в 2014 г. снижения цен на нефть и захвата значительной территории страны террористами, лишь обострила существующие проблемы и выставила их на всеобщее обозрение как внутри Ирака, так и за его пределами. В этих условиях иракское правительство ищет любые возможности для того, чтобы снизить риски радикализации населения, пытается свести к минимуму протестный потенциал граждан, уставших от практически полного отсутствия элементарных государственных услуг, необходимых для нормальной жизни.

Основным бенефициаром проектов Всемирного банка является центральная власть, курс которой ВБ полностью поддерживает путем запуска программ, направленных на реализацию государственных планов развития страны. Кроме того, Банк сотрудничает и с региональным правительством Курдистана (но объемы взаимодействия с ним, конечно, значительно меньше), а также реализует проекты непосредственно на местном уровне, тем самым используя возможности укрепления государственности «снизу». В целом ВБ в Ираке стремится к соблюдению принципов, зафиксированных в Парижской Декларации по повышению эффективности внешней помощи⁷³.

По последним оценкам Всемирного банка, постконфликтное восстановление останется движущей силой несырьевого сектора экономики Ирака в ближайшие годы, однако перспективы экономического роста будут во многом зависеть от качества этого процесса: в 2019 г. планируется рост ВВП около 6,2%, в первую очередь за счет увеличения добычи нефти. Зависимость от этого вида дохода, а также политическая нестабильность и сложная ситуация с безопасностью останутся основными вызовами для Ирака на ближайшую перспективу. Кроме того, риск для иракского правительства содержится в санкциях, наложенных Соединенными Штатами на Иран, который является крупнейшим торговым партнером Багдада по не нефтяной продукции⁷⁴. Всемирный

⁷³ Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи // OECD. 2005. Доступ: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023545.pdf> (дата обращения: 12.11.2018).

⁷⁴ Republic of Iraq economic outlook // World Bank. 2018. Available at: <http://pubdocs.worldbank.org/en/309791538076812984/mpo-am18-iraq-irq-ks-9-13-fin.pdf> (accessed: 19.11.2018).

банк также предупреждает о существующей в Ираке проблеме с созданием рабочих мест, в первую очередь для молодежи: чтобы обеспечить нужное количество вакансий, необходимо активизировать частный сектор, что в нынешних условиях довольно сложно. В рейтинге Doing Business, оценивающем простоту осуществления предпринимательской деятельности в 190 странах, Ирак находится практически в самом конце — на 171-м месте⁷⁵. Помочь ему добиться существенного прогресса в этом направлении пытается в том числе Всемирный банк, с представителями которого 8 октября 2018 г. встретился новый премьер-министр Ирака Адиль Абдул-Махди. На встрече обсуждалось развитие сотрудничества между Ираком и ВБ⁷⁶ и, вероятно, затрагивались стержневые для Багдада вопросы борьбы с коррупцией и другие пути стимуляции так необходимого стране частного сектора. Но достаточно ли у новых иракских властей политической воли и возможностей для маневра в непростых условиях, покажет время. Всемирный банк, судя по всему, будет поддерживать правительство Ирака и дальше, расширяя досье проектов для повышения доверия населения к властным институтам и укрепления все еще хрупкой иракской государственности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бартенев В.И. Внешняя помощь и качество государственного управления: освобождение от иллюзий // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 67–79.
2. Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте / Отв. ред. В.Г. Барановский, В.В. Наумкин. М.: ИВ РАН, 2018.
3. Евсеенко А.С. Ирак после победы над «Исламским государством»: пути укрепления страны // Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике. Мировое развитие. Вып. 18 / Отв. ред. Ю.Д. Квашнин, Н.В. Тоганова. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 7–15.
4. Евсеенко А.С. Политика США в отношении иракской государственности: оценки и перспективы: Дисс. ... канд. полит. наук. М.: Институт США и Канады РАН, 2017.
5. Пересыпкин О.Г. Исламское государство Ирака и Леванта (ИГИЛ): идеология, структура, политика // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2015. № 1 (3). С. 49–54.
6. Салим Х.М.Х. Военно-политическая ситуация в современном Ираке // Социально-политические и историко-культурные аспекты современной гео-

⁷⁵ Ease of doing business in Iraq // Trading Economics. Available at: <https://trading-economics.com/iraq/ease-of-doing-business> (accessed: 19.11.2018).

⁷⁶ Abdul Mahdi in talks with World Bank on Iraq's future projects // The Baghdad Post. 08.10.2018. Available at: <https://www.thebaghdadpost.com/en/Story/32028/Abdul-Mahdi-in-talks-with-World-Bank-on-Iraq-s-future-projects> (accessed: 13.11.2018).

- политической ситуации: Материалы международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Бобылева. М.: Перо, 2017.
7. Синчук Ю.В., Ковригина Д.М. Исламское государство как глобальная террористическая угроза // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Гуманитарные науки. 2016. № 749. С. 212–217.
8. Соломатин А.И. Всемирный банк и «нестабильные государства»: динамика взаимодействия и структура помощи // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2018. № 1. С. 114–132.
9. Abdel-Razek O., Puttick M. Majorities and minorities in post-ISIS Iraq // Contemporary Arab Affairs. 2016. Vol. 9. No. 4. P. 565–576.
10. Ahram A.I. Sexual violence, competitive state building, and Islamic State in Iraq and Syria // Journal of Intervention and Statebuilding. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1541577>.
11. Chauzal G., Zavagli S. Iraq at War (again). Perspectives and options for a long-term counter-terrorism and counter violent extremism strategy in Iraq. Clingendael Report. 2016.
12. Constantini I. Statebuilding and foreign direct investment: The case of post-2003 Iraq // International Peacekeeping. 2013. Vol. 20. Iss. 3. P. 263–279.
13. Constantini I. Statebuilding in the Middle East and North Africa: The aftermath of regime change, 1st ed. New York: Routledge, 2018.
14. Cordesman A.H. Iraq after ISIS: The other half of victory. Center for Strategic and International Studies, 2018.
15. Dodge T. Iraq: The contradictions of exogenous state-building in historical perspective // Third World Quarterly. 2006. Vol. 27. No. 1. P. 187–200.
16. Flores T.E., Nooruddin I. Financing the peace: Evaluating World Bank post-conflict assistance programs // The Review of International Organizations. 2009. Vol. 4. Iss. 1. P. 1–27.
17. Herbert S. Who are the elite groups in Iraq and how do they exercise power? K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2018.
18. Howell J., Lind J. Changing donor policy and practice in civil society in the post-9/11 aid context // Third World Quarterly. 2009. Vol. 30. No. 7. P. 1279–1296.
19. Ibrahimi Y. Violence-producing dynamics of fragile states: How state fragility in Iraq contributed to the emergence of Islamic State // Terrorism and Political Violence. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1463914>.
20. Le Billon P. Corruption, reconstruction, and oil governance in Iraq // Third World Quarterly. 2008. Vol. 26. No. 4–5. P. 685–703.
21. Mansour R., Van den Toorn Ch. The 2018 Iraqi federal elections: A population in transition? LSE Middle East Centre Report, 2018.
22. Nay O. International organizations and the production of hegemonic knowledge: How the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept // Third World Quarterly. 2014. Vol. 35. No. 2. P. 210–231.
23. Nematullah B. Aid and state-building, Part II: Afghanistan and Iraq // Third World Quarterly. 2018. Vol. 39. No. 5. P. 1014–1031.
24. O'Driscoll D. Emerging trends of conflict and instability in Iraq. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2018.
25. O'Driscoll D. Governance and development in Iraq. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2018.
26. Parry J. Legal pluralism and justice in Iraq after ISIL. The Project on Middle East Political Science. Washington, D.C.: The Institute for Middle East Studies at the George Washington University, 2018.

27. Price R.A. Iraqi state capabilities. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2018.

28. Report of the Task Force on the future of Iraq. Achieving long-term stability to ensure the defeat of ISIS. Atlantic Council. 2017. Available at: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Future_of_Iraq_Task_Force_0531_web.pdf (accessed: 18.11.2018).

29. Rocha Menochal A., Othieno T., Evans A. The World Bank in fragile situations: An issues paper // An eye on the future: The World Bank Group in a changing world. Amsterdam, 2008. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4341.pdf> (accessed: 13.11.2018).

A.I. Solomatin

IMPERATIVES OF STRENGTHENING GOVERNANCE IN THE WORLD BANK'S ENGAGEMENT IN IRAQ, 2014–2018

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

The Arab Awakening became a watershed event for the states of the Middle East and North Africa (MENA) and changing the political landscape of the entire region. The crisis in the Arab world provoked an unprecedented strengthening of the Salafi jihadist groups, in particular, the notorious Islamic State in Iraq and al-Sham (ISIS). In 2014 ISIS took over large swathes of territory in war-torn Syria and Iraq, which had gone through a complex and extremely risky process of nation-building after overthrow of Saddam Hussein's regime. In June of 2014 ISIS proclaimed a 'caliphate' on the territories under its control. In contrast with the Assad government in Syria, the Iraqi authorities received various kinds of support in fighting Islamic State from Western countries and the organizations with their predominant influence, including the World Bank Group. Since then stabilization and reconstruction of liberated areas in Iraq have become a priority for these organizations in their work in the MENA region. This paper examines the determinants of the World Bank's engagement in Iraq after the establishment of a 'caliphate' and the motives behind choosing particular modalities, channels, instruments and priority sectors in its policies towards Iraq during this period. The paper consists of three sections. The first section sheds light on the World Bank's priorities in Iraq in the context of evolution of its regional strategy after the Arab Awakening. The second section examines individual World Bank projects launched after June of 2014. The third section focuses on the role of the World Bank in preparing needs assessments and policy papers for the Iraqi government after declaration of victory over ISIS. The conclusion is drawn that the Bank's activities in Iraq after 2014 represent a remarkable example of securitization of development agenda of this pivotal multilateral institution. The Bank was clearly guided not by economic but by political and strategic motives while

developing its strategy of engagement in Iraq after the ISIS offensive. The World Bank projects in Iraq during 2014–2018 period were primarily aimed at strengthening governance and restoring the citizens' trust in the state institutions in the most vulnerable to radicalization regions of the country.

Keywords: World Bank, Iraq, Islamic State, 'Arab Awakening', post-conflict reconstruction, strengthening governance, international development assistance, foreign aid, 'fragile states', securitization of development.

About the author: *Aleksei I. Solomatin* — PhD Candidate at the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Research Fellow at the Center for Security and Development Studies (CSDS) (e-mail: alesolomatin@gmail.com).

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Bartenev V.I. 2018. Vneshnyaya pomoshch' i kachestvo gosudarstvennogo upravleniya: osvobozhdenie ot illyuzii [Foreign aid and quality of governance: Shattering illusory correlations]. *Polis. Political studies*, no. 6, pp. 67–79. (In Russ.)
2. Baranovskii V.G., Naumkin V.V. (eds.). 2018. *Blizhnii Vostok v menyayushchemsya global'nom kontekste* [The Middle East in a changing global context]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)
3. Evseenko A.S. 2017a. Irak posle pobedy nad 'islamskim gosudarstvom': puti ukrepleniya strany [Iraq after the defeat of Islamic State: Ways to stabilize the country]. In Kвашnin Yu.D., Toganova N.V. (eds.). *Bol'shoi Blizhnii Vostok v mirovoi ekonomike i politike. Mirovye razvitiye. Vyp. 18* [The Greater Middle East in world economy and international relations (Global development, iss. 18)]. Moscow, IMEMO RAN Publ., pp. 7–15. (In Russ.)
4. Evseenko A.S. 2017b. *Politika SShA v otnoshenii irakskoi gosudarstvennosti: otsenki i perspektivy* [The U.S. policies of state-building in Iraq: Assessments and prospects]. PhD Thesis. Moscow. (In Russ.)
5. Peresypkin O.G. 2015. Islamskoe gosudarstvo Iraka i Levanta (IGIL): ideologiya, struktura, politika [The Islamic State of Iraq and Levant (ISIL): Ideology, structure, policy]. *Vestnik Diplomaticheskoi akademii MID Rossii. Rossiya i mir*, no. 1 (3), pp. 49–54. (In Russ.)
6. Salim Kh.M.Kh. 2017. Voenno-politicheskaya situatsiya v sovremennom Irake [Military and political situation in contemporary Iraq]. In V.V. Bobylev (ed.). *Proceedings of the International Scientific and Practical conference 'Socio-political, historical, and cultural aspects of the current geopolitical situation'*. Moscow, Pero Publ. (In Russ.)
7. Sinchuk Yu.V., Kovrigina D.M. 2016. Islamskoe gosudarstvo kak global'naya terroristicheskaya ugroza [Islamic State as a global terrorist threat]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo lingvisticheskogo universiteta. Gumanitarnye nauki*, no. 749, pp. 212–217. (In Russ.)
8. Solomatin A.I. 2018. Vsemirnyi bank i 'nestabil'nye gosudarstva': dinamika vzaimodeistviya i struktura pomoshchi [The World Bank and fragile states: Dynamics of cooperation and aid structure]. *International Organizations Research Journal*, no. 1, pp. 114–132. (In Russ.)

9. Abdel-Razek O., Puttick M. 2016. Majorities and minorities in post-ISIS Iraq. *Contemporary Arab Affairs*, vol. 9, no. 4, pp. 565–576.
10. Ahram A.I. 2018. Sexual violence, competitive state building, and Islamic State in Iraq and Syria. *Journal of Intervention and Statebuilding*. DOI: <https://doi.org/10.1080/17502977.2018.1541577>.
11. Chauzal G., Zavagli S. 2016. *Iraq at War (again). Perspectives and options for a long-term counter-terrorism and counter violent extremism strategy in Iraq*. Clingendael Report.
12. Constantini I. 2013. Statebuilding and foreign direct investment: The case of post-2003 Iraq. *International Peacekeeping*, vol. 20, iss. 3, pp. 263–279.
13. Constantini I. 2018. *Statebuilding in the Middle East and North Africa: The aftermath of regime change*, 1st ed. New York, Routledge.
14. Cordesman A.H. 2018. *Iraq after ISIS: The other half of victory*. Center for Strategic and International Studies.
15. Dodge T. 2006. Iraq: The contradictions of exogenous state-building in historical perspective. *Third World Quarterly*, vol. 27, no. 1, pp. 187–200.
16. Flores T.E., Nooruddin I. 2009. Financing the peace: Evaluating World Bank post-conflict assistance programs. *The Review of International Organizations*, vol. 4, iss. 1, pp. 1–27.
17. Herbert S. 2018. *Who are the elite groups in Iraq and how do they exercise power?* K4D Helpdesk Report. Brighton, UK, Institute of Development Studies.
18. Howell J., Lind J. 2009. Changing donor policy and practice in civil society in the post-9/11 aid context. *Third World Quarterly*, vol. 30, no. 7, pp. 1279–1296.
19. Ibrahimi Y. 2018. Violence-producing dynamics of fragile states: How state fragility in Iraq contributed to the emergence of Islamic State. *Terrorism and Political Violence*. DOI: <https://doi.org/10.1080/09546553.2018.1463914>.
20. Le Billon P. 2008. Corruption, reconstruction, and oil governance in Iraq. *Third World Quarterly*, vol. 26, no. 4–5, pp. 685–703.
21. Mansour R., Van den Toorn Ch. 2018. *The 2018 Iraqi federal elections: A population in transition?* LSE Middle East Centre Report.
22. Nay O. 2014. International organizations and the production of hegemonic knowledge: How the World Bank and the OECD helped invent the fragile state concept. *Third World Quarterly*, vol. 35, no. 2, pp. 210–231.
23. Nematullah B. 2018. Aid and state-building, Part II: Afghanistan and Iraq. *Third World Quarterly*, vol. 39, no. 5, pp. 1014–1031.
24. O'Driscoll D. 2018a. *Emerging trends of conflict and instability in Iraq*. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK, Institute of Development Studies.
25. O'Driscoll D. 2018b. *Governance and Development in Iraq*. K4D Helpdesk, Brighton, UK, Institute of Development Studies.
26. Parry J. 2018. *Legal pluralism and justice in Iraq after ISIL*. The Project on Middle East Political Science. Washington, D.C., The Institute for Middle East Studies at the George Washington University.
27. Price R.A. 2018. *Iraqi state capabilities*. K4D Helpdesk Report. Brighton, UK, Institute of Development Studies.
28. *Report of the Task Force on the future of Iraq. Achieving long-term stability to ensure the defeat of ISIS*. 2017. Atlantic Council. Available at: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Future_of_Iraq_Task_Force_0531_web.pdf (accessed: 18.11.2018).
29. Rocha Menochal A., Othieno T., Evans A. 2008. *The World Bank in fragile situations: An issues paper*. An eye on the future: The World Bank Group in a changing world. Amsterdam. Available at: <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4341.pdf> (accessed: 13.11.2018).

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

А.С. Айвазян*

ДИСКУРС О ПРИНАДЛЕЖНОСТИ К ЕВРОПЕ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИАЛОГЕ ЕС И СТРАН ЮЖНОГО КАВКАЗА

*Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Институт Европы Российской академии наук»
125009, Москва, Моховая ул., 11-3*

Концепция нормативной силы утверждает приоритет ценностей над политическими интересами и обозначает способность субъектов международных отношений формировать глобальные нормы поведения на мировой арене и побуждать других акторов следовать им во внешней и внутренней политике. Традиционно одним из главных носителей нормативной силы считался Европейский союз, однако пересмотр Европейской политики соседства в 2015 г. изменил повестку взаимодействия ЕС со странами-партнерами, усилив прагматическую сторону. В этом отношении пример Южного Кавказа представляет особый исследовательский интерес в силу наглядности того, каким образом три страны одного региона, по-разному восприняв повестку партнерства с Брюсселем, пришли к различным форматам сотрудничества, несмотря на изначально схожие стартовые условия. В статье сопоставлены нарративы о принадлежности к Европе в публичных заявлениях официальных представителей Армении, Грузии и Азербайджана. С одной стороны, подобный подход позволил показать, каким образом перечисленные страны смогли реализовать нормативный компонент в отношениях с ЕС для продвижения собственной внешнеполитической повестки, в том числе используя к своей выгоде противоречивость политики самого Евросоюза. С другой стороны, в статье показана потенциальная конфликтность Европейской политики соседства, которая, стирая границы между странами-партнерами и самим ЕС, одновременно создает новые линии разделения, очерчивая пространство за рамками круга дружественных государств. В этом случае наблюдается своеобразный парадокс нормативности, когда самоидентификация Евросоюза вопреки декларируемой универсальности его ценностей носит характер эксклюзива, основанной

* Айвазян Анна Степановна — научный сотрудник Отдела европейской интеграции Института Европы РАН (e-mail: anna.ayvazyan@gmail.com).

на отрицании возможности вхождения в европейское пространство некоторых стран. Это существенно ослабляет нормативное влияние ЕС, так как ставит под сомнение саму идею его нормативной силы и вместо региональной стабилизации скорее способствует еще большей фрагментации региона.

Ключевые слова: Европейский союз, ЕС, Южный Кавказ, Азербайджан, Армения, Грузия, нормативная сила, европейская интеграция, Европейская политика соседства.

Появление на пространстве общего соседства России и ЕС политических проектов, предлагающих специфическую повестку для стран-партнеров, основанную на их принадлежности к условному «европейскому» или «евразийскому» сообществу, актуализировало дискуссию о внешнеполитическом векторе развития государств, исторически взаимосвязанных с Россией и вместе с тем взаимодействующих с другими игроками, в число которых входит Евросоюз. Один из компонентов этого взаимодействия — диалог о ценностной основе международных отношений. Более того, распространение универсальных ценностей надлежащего управления, демократии, верховенства закона и прав человека является приоритетным направлением сотрудничества в Европейской политике соседства¹. При этом в рамках обсуждения политико-идеологических аспектов Евразийского экономического союза выдвигается тезис о конкуренции консервативных подходов к социальным процессам, лежащих в основе евразийства, и идеологической системы либерализма [Енгоян, 2015]. Таким образом, возрастает актуальность изучения идейного, социального, культурного измерений указанных политических процессов.

В статье рассмотрены взаимоотношения государств Южного Кавказа с ЕС на базе гипотезы о существовании собственной нормативной повестки в каждой из стран. Формализация Европейским союзом определенных ценностей в качестве основополагающих во взаимодействии с партнерами способствовала переносу дискуссии о нормативной основе взаимоотношений на межгосударственный политический уровень. Центральная проблема состоит в изучении актуальности запроса на европейскую политическую модель развития у государств-партнеров, комму-

¹ Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18.11.2015. JOIN (2015) 50 final // European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (accessed: 03.07.2018).

никативных сбоев и альтернативной повестки, возникающей в ходе формулирования интересов сторон.

Концепция нормативной силы обозначает влияние Европейского союза в идеологической сфере, его способность формировать представление о норме [Manners, 2002]. Это выражается, с одной стороны, в стремлении Брюсселя к фиксации ценностной составляющей в договорах со странами-партнерами, а с другой — в создании различных формальных и неформальных каналов коммуникации, через которые происходит передача нормативных представлений [Manners, 2013]. Изучение практического воплощения концепции нормативной силы дополняет дискуссию о легитимности международных норм, достигаемых в результате коммуникативного действия [Хабермас, 2006]. Повышение актуальности проблем, решение которых требует международного участия (расхождение в экономическом благосостоянии развитых и развивающихся стран, защита прав человека, проблемы окружающей среды, устойчивого развития и др.), ставит вопрос о формировании «глобального полиса», международного социально-политического пространства. Европейский союз как нормативный актор в силу наднационального характера своих институтов может сыграть важную роль в создании подобного объединения.

Значимость концепции нормативной силы как дискурсивной практики, в рамках которой нормы и их восприятие конструируются социально, подчеркивают и российские, и иностранные авторы. Важным представляется вывод о необходимом условии открытости агента нормативной силы к дискуссии о ценностях, что, в частности, отсутствует в отношениях между Россией и ЕС [Павлова, Романова, 2017]. Исследования нормативной роли Евросоюза в рамках ситуативного анализа также демонстрируют, что Брюссель зачастую действует вопреки сконструированному внутри самого объединения представлению о себе как о силе, стремящейся исключительно к благим преобразованиям [Diez, Rase, 2007]. Это обстоятельство повысило значимость изучения собственного позиционирования ЕС во внешнем пространстве в тесной взаимосвязи с тем, как он воспринимается в странах-соседях. При этом пересмотр Глобальной стратегии ЕС и Европейской политики соседства в сторону большего прагматизма привел к появлению тенденции в западной академической литературе рассматривать Союз с геополитической точки зрения [Tristl, Bachmann, 2015; Biscop, 2016]. Дилемма «ценности или интересы» стала ключевой в понимании сегодняшней ступени развития внешней политики ЕС.

В существующей академической литературе, посвященной тематике сотрудничества государств региона Южного Кавказа с Брюсселем, подробно анализируются результаты секторального взаимодействия, особенности подписанных в этой связи соглашений, интересы каждой из вовлеченных сторон [Emerson, Kovziridze, 2016; Kostanyan, Giragosian, 2017; Tartes, 2015]. Указанные исследовательские рамки позволяют оценить перспективы стран в том или ином внешнеполитическом проекте, будь то «европейский путь» Грузии [Khidasheli, 2011, попытки «держать баланс» Армении [Минасян, 2015] или «осторожный прагматизм» Азербайджана [Mammadov, 2015]. Тем не менее сам ход политической коммуникации между этими государствами и ЕС, в отличие от ее результатов, редко становится объектом внимания.

* * *

Пример Южного Кавказа представляет исследовательский интерес в силу наглядности того, каким образом три страны одного региона, по-разному восприняв повестку взаимодействия с ЕС, пришли к различным форматам сотрудничества, несмотря на изначально схожие стартовые условия. Армения, Грузия и Азербайджан, войдя в 2004 г. в Европейскую политику соседства, к 2018 г. прошли разные этапы внутриполитической дискуссии о приоритете европейского вектора развития, что позволяет проследить, в чем состояли наиболее острые внутриполитические проблемы в странах, способствовавшие тому или иному формату взаимоотношений, а также те вопросы, ответ на которые был дан не в полной мере или не был дан вовсе. Согласно пересмотру Европейской политики соседства в 2015 г. региональная стабилизация объявлена новым приоритетом взаимоотношений ЕС со странами-партнерами². С одной стороны, регион Южного Кавказа важно рассматривать в общей взаимосвязи ввиду наличия как минимум трех территорий с высоким конфликтным потенциалом: Нагорного Карабаха, Абхазии и Южной Осетии. С другой стороны, государства региона все более отдаляются друг от друга в своих внешнеполитических стратегиях, региональные связи теряются и формируются новые линии разлома: в отношениях Армении и Азербайджана, Грузии и России [Маркедонов, 2017].

Главная черта взаимодействия ЕС со странами-соседями — размытость границ «европейского» сообщества. В свою очередь это означает как возможное включение «другого» в нормативное

² Ibidem.

европейское пространство, так и его потенциальный выход оттуда в случае неуспеха сотрудничества в силу тех или иных причин.

Брюссель не обладает эксклюзивным нормативным влиянием. Взаимодействие различных субъектов нормативной силы способно существенно изменить нарратив и о самом ЕС. Это обстоятельство открывает перед ним возможность стать полноправным участником нормативных дебатов в рамках того или иного государства, но в то же время делает уязвимым для критики его собственной нормативной роли со стороны стран-партнеров [Павлова, 2017].

Членство в ЕС — основной стимул реформ в странах-кандидатах, который не работает в отношении стран-соседей. В отсутствие перспективы членства готовность государств соответствовать предъявляемым требованиям и стандартам определяется другими факторами, в частности тем, насколько интересы политических сил в стране совпадают или не совпадают с предлагаемой ЕС моделью развития. Вместе с тем аргументы о «нормативной роли» Евросоюза могут быть использованы для укрепления собственной независимой позиции.

В этих условиях страны-партнеры склонны выбирать комплементарный путь, сочетающий интересы всех вовлеченных акторов. Один из таких примеров — Армения. Критичным для страны стал 2013 год, когда переговоры по поводу подписания Соглашения об ассоциации с ЕС были прекращены. 3 сентября 2013 г. президент Армении Серж Саргсян и президент Российской Федерации Владимир Путин в совместном заявлении объявили о начале процесса присоединения Армении к Таможенному союзу с Россией, Казахстаном и Республикой Беларусь, а также о намерении Еревана участвовать в формировании Евразийского экономического союза (ЕАЭС)³. Тем не менее 24 ноября 2017 г. Армения подписала обновленное Соглашение о всеобъемлющем и расширенном партнерстве с Евросоюзом в соответствии с новыми обязательствами страны в рамках ЕАЭС.

В официальном политическом дискурсе это отразилось заявлениями президента Сержа Саргсяна о том, что Евразийский союз «будет наилучшим образом служить развитию нашей экономики», но «это совершенно не препятствует нашему сотрудничеству с Европейским союзом, в особенности в сфере

³ Армения присоединилась к Евразийскому экономическому союзу // Евразийская экономическая комиссия. 02.01.2015. Доступ: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/02-01-2015-1.aspx> (дата обращения: 03.07.2018).

институциональных реформ и модернизации»⁴. Во время парламентских слушаний в декабре 2017 г. вице-премьер Армении Ваче Габриелян заявил, что Армения — часть европейской цивилизации и евразийского экономического пространства⁵. В предвыборной программе правящей Республиканской партии Армении, традиционно занимающей пророссийскую позицию, во время парламентских выборов 2017 г. высказывалось намерение продолжить отношения с Францией, Германией, Грецией и другими европейскими странами на основе «общей цивилизационной системы ценностей», при этом Россия в ней была указана как стратегический партнер⁶.

Выраженная проевропейская ориентация была характерна для оппозиционного блока «Елк», представители которого выступали за выход из ЕАЭС⁷. Тем не менее после того, как в результате мирных протестов в апреле 2018 г. один из лидеров блока — Никол Пашинян — занял пост премьер-министра, уже во время парламентских слушаний в 2018 г. он объявил о том, что протесты не угрожают стратегическому союзу Еревана и Москвы, Армения останется членом Евразийского экономического союза и Организации Договора о коллективной безопасности, вместе с тем развивая отношения с США и ЕС⁸. Таким образом, аргумент о принадлежности к Европе был использован для усиления позиции в период внутривластной борьбы и оказался сбалансирован другими мнениями, когда ее сторонник пришел к власти; тенденция к комплементарной внешней политике не изменилась.

Договор о присоединении Армении к Евразийскому экономическому союзу не фиксирует какие-либо ценности в качестве ориентиров сотрудничества, ограничиваясь фразой о дружественных

⁴ Выступление Президента Сержа Саргсяна на Мюнхенской конференции по безопасности // Официальный сайт Президента Республики Армения. 17.02.2018. Доступ: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2018/02/17/President-Serzh-Sargsyans-speech-at-Munich-Security-Conference/> (дата обращения: 03.07.2018).

⁵ В Армении начали информировать о соглашении с ЕС // ИА REGNUM. 02.12.2017. Доступ: <https://regnum.ru/news/2352544.html> (дата обращения: 03.07.2018).

⁶ Безопасность и прогресс. Предвыборная программа Республиканской партии Армении. Доступ: https://www.lovearmenia.am/le_manager/%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B0.pdf (дата обращения: 03.07.2018).

⁷ Слушания в парламенте по проекту «Елк» о выходе из ЕАЭС // Радио Азатутюн. 27.11.2017. Доступ: <https://rus.azatutyun.am/a/28880679.html> (дата обращения: 03.07.2018).

⁸ Протесты в Армении // РБК. 01.05.2018. Доступ: <https://www.rbc.ru/politics/01/05/2018/5ae82a279a79477af0ea9c02> (дата обращения: 03.07.2018).

отношениях народов⁹. Нарратив о принадлежности к Европе как цивилизационной общности оказался совместим с прагматичными интересами обеспечения экономической безопасности и сохранения взаимосвязи с Россией как стратегическим партнером.

На данный момент ЕАЭС не фиксирует формально какую-либо единую идеологическую основу. В этом отношении Москва сохраняет позицию важнейшего партнера в области экономики и безопасности, а Брюссель остается драйвером модернизации, поддерживая структурные реформы в политической, экономической, социальной сферах. Несомненно, Россия также могла бы способствовать развитию политических и экономических институтов в Армении — путем консультативной и финансовой помощи. Так, в рамках проекта евразийской интеграции усилилось межведомственное сотрудничество: в мае 2015 г. состоялся запуск программы технического и финансового содействия Республике Армения. Соглашением предусматривается, что стороны будут развивать взаимодействие в сферах таможенного администрирования, санитарных, фитосанитарных и ветеринарных мер, статистики, промышленности, а также в построении общего информационного пространства и создании интегрированной информационной системы. Для реализации указанных мероприятий в июле 2015 г. оказана прямая финансовая помощь Республике Армения в размере 14,1 млн долл. США¹⁰.

Бюджет аналогичных программ со стороны ЕС существенно больше, они ставят более долгосрочные цели и охватывают больший спектр вопросов. Так, на период 2017–2021 гг. Евросоюз выделил Армении 160 млн евро на реформы в сферах борьбы с коррупцией, государственного управления и правосудия, бизнес-среды, защиты прав человека, а также на обеспечение прозрачной и стабильной избирательной системы [Айвазян, 2018]. Концептуальная основа сотрудничества в этом случае затрагивает политическую и социально-экономическую модели развития, предлагая в качестве ориентира европейские стандарты. Данное обстоятельство мало влияет на текущую ситуацию в стране, статистику экономических контактов или интенсивность

⁹ Договор о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // Евразийский экономический союз. Доступ: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/0007297/itia_11102014 (дата обращения: 03.07.2018).

¹⁰ Годовой отчет за 2015 год // Министерство финансов Российской Федерации. Доступ: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2016/05/main/Prilozhenie_1_TEKSTOVAYA_CHAST.pdf (дата обращения: 24.10.2018).

дипломатических связей, но способно воздействовать на долгосрочные процессы формирования политической нации, поиск ее идейной основы, что в отдаленной перспективе может сыграть важную роль и во внешней политике Армении.

Один из основных пунктов соглашений Еревана с Брюсселем — мирное урегулирование нагорно-карабахского и других региональных конфликтов, а также установление дипломатических отношений с Турцией. Оба вопроса косвенно взаимосвязаны с проблемой соблюдения прав человека. В частности, речь идет о правах и свободах населения Нагорного Карабаха и признании геноцида армян турецкой стороной. Президент Армении Серж Саргсян, занимавший данный пост с 2008 по 2018 г., неоднократно подчеркивал это в своих выступлениях, связывая оба вопроса с борьбой за права человека, соответствующей в том числе европейским ценностям. Именно эти темы он акцентировал во время четвертого саммита Восточного партнерства в Риге¹¹. В 2015 г. Серж Саргсян поблагодарил Европейскую народную партию за вклад в принятие Европейским парламентом резолюции, осудившей геноцид армян¹².

Следуя той же логике, Нагорный Карабах официальные лица Армении описывают как принадлежащий европейскому пространству. Президент страны в своих выступлениях говорит о стремлении населения Арцаха (Нагорного Карабаха) к построению открытого общества, основанного на правах человека и основополагающих свободах, а также о необходимости справедливых выборов в органы местного самоуправления, исполнительной, законодательной власти¹³. Подчеркивая, что Ереван следует принципам диалога и поиска мирного решения конфликта, представители Армении отмечают агрессивность высказываний азербайджанской стороны и отсутствие возможности мирного

¹¹ Выступление Президента Сержа Саргсяна на встрече лидеров Восточного партнерства Европейской народной партии // Официальный сайт Президента Республики Армения. 21.05.2015. Доступ: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2015/05/21/Statement-of-President-Serzh-Sargsyan-EPP-Latvia/> (дата обращения: 04.04.2018).

¹² Речь Президента РА Сержа Саргсяна на съезде ЕНП // Официальный сайт Президента Республики Армения. 21.10.2015. Доступ: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2015/10/21/President-Serzh-Sargsyan-speech-at-EPP-Congress/> (дата обращения: 04.04.2018).

¹³ Речь Президента Сержа Саргсяна в Центре Карнеги // Официальный сайт Президента Республики Армения. 28.02.2017. Доступ: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2017/02/28/President-Serzh-Sargsyan-remarks-at-the-Carnegie-Center/> (дата обращения: 04.04.2018).

урегулирования вследствие неготовности Баку к переговорам. Молчание ЕС в этой ситуации воспринимается как принятие «вопиющего попрания духа Хельсинки»¹⁴ и подрывает репутацию Брюсселя как посредника, заинтересованного в решении данного конфликта. Несмотря на формальную поддержку принципа территориальной целостности Азербайджана со стороны ЕС¹⁵, именно эти аргументы успешно используются армянской стороной для лоббирования своих интересов в парламентах западных стран. Деятельность Евросоюза и настойчивость в призывах к мирному урегулированию и соблюдению прав человека Ереван обращает против самого ЕС, не способного обеспечить соблюдение всеми странами-партнерами декларируемых ценностей. В этом случае аргумент о принадлежности к Европе применяется Арменией как маркер отличия от агрессивного «другого» и еще более усиливает разделительные линии в пространстве соседства.

В 2018 г. стало очевидно, что отношения с Турцией не могут быть пересмотрены. Вступивший в должность в 2018 г. президент Армен Саркисян аннулировал Цюрихские протоколы о нормализации взаимоотношений между странами, которые были подписаны в 2009 г. Сержем Саргсяном в присутствии представителей РФ, США, Франции и ЕС¹⁶. Брюссель долгое время возлагал надежды на восстановление дипломатических связей между Арменией и Турцией. В 2015 г. этому вопросу было посвящено заседание Европейского парламента, в ходе которого депутаты призвали стороны воспользоваться примером решения конфликтов между европейскими государствами¹⁷. Тем самым ЕС утверждал себя в роли миротворческой и посреднической силы.

¹⁴ Выступление Президента Сержа Саргсяна на Мюнхенской конференции по безопасности // Официальный сайт Президента Республики Армения. 17.02.2018. Доступ: <http://www.president.am/ru/statements-and-messages/item/2018/02/17/President-Serzh-Sargsyans-speech-at-Munich-Security-Conferance/> (дата обращения: 04.04.2018).

¹⁵ Remarks by the High Representative President Federica Mogherini at the Joint Press Conference with the Foreign Minister of Azerbaijan // European External Action Service. 29.02.2016. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5335/remarks-by-the-high-representativevice-president-federica-mogherini-at-the-joint-press-conference-with-the-foreign-minister-of-azerbaijan-elmar-mammadyarov_fr (accessed: 03.07.2018).

¹⁶ Protocol on the Establishment of Diplomatic Relations between the Republic of Turkey and the Republic of Armenia // Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey. Available at: http://www.mfa.gov.tr/site_media/html/zurih-protokolleri-en.pdf (accessed: 03.07.2018).

¹⁷ Armenian genocide centenary: MEPs urge Turkey and Armenia to normalize relations // European Parliament. 15.04.2015. Available at: <http://www.europarl.europa>.

Однако, несмотря на то что весь этот период Турция сохраняла статус кандидата в члены ЕС, Ереван и Анкара не смогли преодолеть свои противоречия. Механизм обусловленности, когда прогресс во взаимоотношениях с ЕС зависит от следования договоренностям, очевидно, не сработал в отсутствие ясных бонусов и перспектив для обеих стран.

* * *

Впрочем, оценка внешних возможностей и рисков не всегда дает полное понимание того, почему страна, не являющаяся крупной мировой державой, следует тому или иному внешнеполитическому курсу. Так, среди грузинских авторов существует точка зрения, что после событий 2008 г. Грузии следовало бы принять приоритет сотрудничества с Россией во внешней политике в силу возросшей угрозы безопасности страны [Kakachia, 2012]. Ухудшение ситуации в этой сфере после 2008 г. было отражено в Национальной стратегии безопасности¹⁸. Тем не менее прозападный вектор усилился. Осознанно дистанцируясь от России, Грузия подписала Соглашение об ассоциации с ЕС, юридически закрепляющее демократию, уважение прав человека и фундаментальных свобод, верховенство закона как основу политического партнерства и экономической интеграции¹⁹.

Прозападный вектор не изменился и после парламентских выборов 2012 г., когда большинство мест в парламенте перешло к партии «Грузинская мечта — демократическая Грузия», которая сменила «Единое национальное движение», основанное Михаилом Саакашвили. Выбор вектора внешней политики политической элитой страны в академической литературе объясняется в том числе результатами специфического образования лиц, принимающих решения [Jones, 2004], а также изменившейся с приходом М. Саакашвили к власти в 1992 г. логикой отбора и найма на государственную службу дипломатических работников, среди которых стали преобладать молодые люди с принципиально иными мировоззренческими установками [Мосаки, 2016].

eu/news/en/press-room/20150413IPR41671/armenian-genocide-centenary-meps-urge-turkey-and-armenia-to-normalize-relations (accessed: 24.10.2018).

¹⁸ National Security Concept of Georgia // Ministry of Foreign Affairs of Georgia. Available at: <http://www.mfa.gov.ge/MainNav/ForeignPolicy/NationalSecurityConcept.aspx?lang=en-US> (accessed: 03.07.2018).

¹⁹ Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia, of the other part // Official Journal of the European Union. 30.08.2014. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement.pdf (accessed: 04.04.2018).

С момента вступления Грузии в европейские структуры ЕС не рассматривался как единственный нормативный актор. Дискуссия о европейской интеграции всегда шла бок о бок с заявлениями о возможном вхождении в евроатлантические структуры безопасности. М. Саакашвили, занимавший пост президента в 2005–2007 и 2008–2013 гг., определял общее пространство западных стран, близких Грузии, как «семью демократических государств, состоящих из наших европейских братьев и наших американских друзей и партнеров»²⁰. Таким образом, речь шла не об эксклюзивно европейском пространстве, а скорее о сообществе западных стран. Это позволяет Тбилиси наряду с европейской интеграцией налаживать контакты и взаимоотношения с США, другими государствами региона — Азербайджаном и Турцией.

Ориентация на сотрудничество с Россией рассматривается в этом ключе как часть травматичного прошлого. Грузинские официальные лица используют отсылку к России как к разделительному маркеру между «европейской семьей» и странами, к ней не принадлежащими. Например, визит президента РФ Владимира Путина в Абхазию 8 августа 2017 г. в официальном заявлении МИД Грузии обозначен как попытка легитимизации изменения границ суверенного государства путем военной агрессии и оккупации²¹. В то же время успех Грузии, продолжающей политику мира и диалога, демократического и экономического развития страны, европейской и евроатлантической интеграции, объясняется в том числе противостоянием России²². В своих выступлениях действующий президент Георгий Маргвелашвили подчеркивает, что Грузия заслуживает членства в ЕС и НАТО, а важнейшей частью этого процесса считает необходимость политики, отвечающей на вызовы грузино-российских отношений. Это в свою очередь должно способствовать достижению мира и стабильности не только в странах-соседях, но и в самой России²³. Таким образом, Грузия

²⁰ Speech delivered by Mikheil Saakashvili at John Hopkins University // Saakashvili Archive. 02.04.2004. Available at: <http://www.saakashviliarchive.info/en/PressOffice/News?p=2779&i=1> (accessed: 03.07.2018).

²¹ Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Georgia // Ministry of Foreign Affairs of Georgia. 08.08.2017. Available at: [http://www.mfa.gov.ge/News/sagareo-saqmeta-saministros-ganckhadeba-\(1\).aspx?CatID=5&lang=en-US](http://www.mfa.gov.ge/News/sagareo-saqmeta-saministros-ganckhadeba-(1).aspx?CatID=5&lang=en-US) (accessed: 04.04.2018).

²² Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Georgia regarding the 9th anniversary of the August 2008 War // Ministry of Foreign Affairs of Georgia. 07.08.2017. Available at: <http://www.mfa.gov.ge/News/sagareo-saqmeta-saministros-ganckhadeba-2008-clis.aspx?CatID=5> (accessed: 04.04.2018).

²³ President Margvelashvili: We believe that Georgia deserves the EU and NATO membership // President of Georgia. 03.10.2018. Available at: <https://president.gov.ge/>

пытается ускорить процесс европейской интеграции, используя аргумент внешней угрозы и апеллируя к ЕС как к независимой инстанции, способной принять меры в отношении актора, не действующего в соответствии с европейскими нормами.

Брюссель всецело поддерживает позицию Тбилиси, в том числе политическими заявлениями. Высокий представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Федерика Могерини в июне 2018 г. выступила с речью, осудив действия России в Абхазии и Южной Осетии по созданию «новых реалий», присутствие российских военных сил в конфликтных регионах, а также строение физических преград на границе²⁴. В этом случае попытка ЕС реализовать потенциал нормативной силы в регионе исключает Россию как актора, принадлежащего к общему европейскому пространству и разделяющего соответствующие ценности и ориентиры.

Региональное измерение нормативного влияния Евросоюза наиболее проблематично, так как предполагает взаимодействие акторов, в разной степени стремящихся к политическому сближению с ЕС. Тем самым Европейская политика соседства, стирая границы между странами-партнерами и самим ЕС, обозначает их вновь, очерчивая пространство, не вошедшее в дружественный круг государств. В этом случае самоидентификация Евросоюза носит характер эксклюзии, основанной на отрицании возможности вхождения в европейское пространство некоторых стран. Это существенно ослабляет нормативное влияние Брюсселя, так как ставит под сомнение саму идею универсальности ценностей и вместо региональной стабилизации скорее способствует еще большей фрагментации региона.

Вместе с тем представляется, что именно в коммуникации с акторами, отличными от самого ЕС, европейский проект утверждает свою легитимность как сообщество стран, разделяющих общие представления о социальном порядке, политической модели развития, отличные от других. Таким образом, ЕС нуждается в странах соседства, поскольку в диалоге с ними акцентируются его отличительные черты. Отношения Брюсселя и Баку в этом смысле наиболее противоречивы.

en-US/pressamsakhuri/siakhleebe/chven-gvjera,-rom-vimsakhurebt-evrokavshirisa-da-n.aspx (accessed: 12.10.2018).

²⁴ Speech by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the European Parliament Plenary Session on the Conflict in Georgia // European External Action Service. 12.06.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/46383/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-european-parliament-plenary_en (accessed: 03.07.2018).

Азербайджану в диалоге о нормах и ценностях удалось подвергнуть критике множество точек уязвимости ЕС как нормативного актора в регионе. Среди них: непоследовательность политических заявлений и действий различных европейских структур, кризисы интеграции и мультикультурализма в самой Европе, сложности взаимодействия Брюсселя со странами мусульманского мира. Среди прочего со стороны Азербайджана в адрес ЕС прозвучали обвинения в применении политики двойных стандартов, когда на Армению в связи с конфликтом в Нагорном Карабахе не были наложены санкции, подобные тем, которым подверглась Россия в связи с украинским кризисом²⁵.

Официальный Баку всегда заявлял о поддержке ценностей свободы, верховенства права и демократии как стимулов к модернизации страны. Более того, Азербайджан считает важной свою роль по сближению европейского пространства с мусульманским миром, что в 2017 г. президент Ильхам Алиев на съезде партии «Ени Азербайджан» назвал «почетной миссией Азербайджана»²⁶. Тем не менее согласно заявлению главы государства мусульмане сталкиваются с трудностями интеграции в странах ЕС, о чем свидетельствуют дискриминация и ксенофобия в Европе. В политическом отношении аргументы с критикой Брюсселя используются для сохранения постоянной дистанции в отношениях с Европейским союзом. Это, например, выражается в неисполнении решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), обсуждении возможного выхода страны из состава Совета Европы.

Важность возврата территории Нагорного Карабаха Азербайджану в официальных заявлениях президента республики вписана в контекст угрозы сепаратизма в самом ЕС и необходимости защиты принципа территориальной целостности в международном масштабе²⁷. Таким образом, в отсутствие существенных мотивов к сближению с европейской политической моделью страна-партнер неизбежно подвергает сомнению качество политических процессов в самом ЕС. Аргумент о непринадлежности к Европе, несовершенстве предлагаемой демократической модели развития используется политическим режимом для легитимизации соб-

²⁵ Азербайджан вновь обвиняет Евросоюз в применении двойных стандартов // АрмИнфо. 20.02.2017. Доступ: http://arminfo.info/full_news.php?id=24294 (дата обращения: 04.04.2018).

²⁶ Речь Ильхама Алиева на VI съезде Партии «Ени Азербайджан» // Официальный сайт Президента Азербайджанской Республики. 08.02.2018. Доступ: <http://ru.president.az/articles/26998> (дата обращения: 04.04.2018).

²⁷ Там же.

ственной позиции внутри страны [Merabishvili, 2015] и отстаивания независимого курса Азербайджана на международной арене.

Тем не менее подобное критичное отношение не препятствует реализации прагматических интересов обеих сторон. В феврале 2017 г. Брюссель и Баку приступили к переговорам по поводу нового рамочного соглашения, призванного придать импульс взаимовыгодному сотрудничеству. Речь идет в первую очередь об энергетическом диалоге, Азербайджан обеспечивает около 5% спроса на газ в ЕС²⁸.

Вместе с тем регулярная критика со стороны европейцев по поводу преследования журналистов и представителей гражданского общества, пресечения политической конкуренции за годы сотрудничества не прекратилась. Согласно заявлению Европейской внешнеполитической службы президентские выборы 2018 г. в Азербайджане прошли в рамках законодательства, существенно ограничивающего основные права и свободы, включая свободу собраний, свободу слова и СМИ²⁹. В апреле 2018 г. независимая следственная группа подтвердила подозрения относительно вмешательства Баку в коррупционный скандал в Парламентской ассамблее Совета Европы. Собранные доказательства указывают на получение взяток членами ПАСЕ в обмен на лояльность к действующим властям Азербайджана³⁰. Более того, наряду с продвижением по переговорам о новом соглашении республика оказалась на грани исключения из Совета Европы из-за отказа исполнить решение ЕСПЧ об освобождении оппозиционера Ильгара Мамедова³¹. Он намеревался баллотироваться на пост президента в ноябре 2013 г. и был арестован в городе Исмаиллы в том же году по обвинению в организации массовых беспорядков. Все обвинения против Мамедова Европейский суд признал политически мотивированными. Эта ситуация — серьезнейший вызов для ЕС, который никогда не

²⁸ Отношения ЕС–Азербайджан в фактах и цифрах // Официальный сайт Европейского союза. Доступ: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eap_summit_fact-sheet_azerbaijan_ru_print.pdf (дата обращения: 04.04.2018).

²⁹ Statement by the Spokesperson on the Presidential Elections in the Republic of Azerbaijan // European External Action Service. 12.04.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/42873/Statement%20by%20the%20Spokesperson%20on%20the%20presidential%20elections%20in%20the%20Republic%20of%20Azerbaijan (accessed: 03.07.2018).

³⁰ Report of the Independent Investigation Body on the Allegations of Corruption within the Parliamentary Assembly // Council of Europe. 15.04.2018. Available at: <http://assembly.coe.int/Communication/IBAC/IBAC-GIAC-Report-EN.pdf> (accessed: 03.07.2018).

³¹ Азербайджан может быть исключен из Совета Европы // ИА REGNUM. 26.09.2017. Доступ: <https://regnum.ru/news/2326901.html> (дата обращения: 04.04.2018).

сталкивался с подобным ранее. Невыполнение требования ЕСПЧ нивелирует его роль до обычной международной организации, предписывающей лишь рекомендации к действию.

Приведенный пример вызывает разногласия между различными европейскими структурами. Комиссия ЕС, инициировавшая процесс переговоров по поводу подписания нового соглашения с Азербайджаном, действует разнонаправленно с Советом Европы, который не входит в структуры Евросоюза, но является важнейшей международной организацией, определяющей контекст взаимодействия стран-членов.

Брюссель в случае с Азербайджаном сталкивается с дилеммой нахождения баланса между прагматическими интересами сотрудничества и желанием обеспечить энергетическую безопасность ЕС, с одной стороны, и необходимостью сохранения образа нормативного актора — с другой. Отказаться полностью от повестки о развитии демократии, соблюдении прав человека, защите фундаментальных прав и свобод ЕС не может, так как эти ценности институционализированы в его учредительных документах и соглашениях с соседствующими странами. При этом навязывание своих установок критично настроенному партнеру малоэффективно. Пространство для маневра у Брюсселя достаточно ограничено: в случае несоблюдения договоренностей страна-партнер несет лишь репутационные риски. Вместе с тем экономическое и энергетическое сотрудничество могло бы осуществляться в привязке к условию соблюдения демократических норм, чего изначально фактически не произошло.

* * *

Таким образом, в статье рассмотрены проблемные аспекты использования ценностной повестки в формировании политики ЕС в странах-соседах региона Южного Кавказа, с одной стороны, и то, каким образом эта повестка инструментализируется самими партнерами для лоббирования своих интересов на межгосударственном уровне. Очевидно, что это нелинейный процесс, который существенно зависит от внутривнутриполитической ситуации в каждом из государств. Во всех рассмотренных случаях ЕС не является единственным нормативным актором, а взаимодействие с ним рассматривается в привязке к актуальной для стран политической повестке.

Среди вопросов, выдвинутых Арменией, Грузией и Азербайджаном для обсуждения в Совете Европы, Европейском парламенте и других наднациональных структурах ЕС, оказались межгосударственные взаимоотношения, так или иначе рассматривае-

мые с позиций международного права, демократии и уважения фундаментальных прав и свобод. Тем самым страны-партнеры, воспользовавшись политической повесткой Евросоюза, укрепили доминирующий в каждой из них внешнеполитический нарратив. В некоторых случаях это привело к еще большему расхождению позиций сторон, как, например, в вопросе армяно-азербайджанских или российско-грузинских отношений.

В этой связи среди рисков использования нормативной повестки во внешнеполитических целях важно отметить то обстоятельство, что аргумент о принадлежности к Европе и принятии европейских ценностей применяется как маркер отличия во внутривнутриполитической конкуренции или внешнеполитической борьбе. Тем самым разделительные линии между политическими силами или конфликтующими сторонами углубляются, будучи подкреплены идеологическим компонентом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Айвазян А.С. Политика ЕС в странах Южного Кавказа: пересмотр политики соседства // Современная Европа. 2016. № 4. С. 47–57.
2. Айвазян А.С. Страны Южного Кавказа, июнь–август 2018 г. // Европейский союз: факты и комментарии. Вып. 93: июнь–август 2018 г. / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной, В.В. Журкина, О.Ю. Потемкиной. М.: Институт Европы РАН, 2018. С. 94–97. Доступ: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/93.pdf (дата обращения: 24.10.2018).
3. Айвазян А.С., Петрова И.Е. Нормативная роль ЕС в Армении: факторы восприятия // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 4. С. 91–102.
4. Болгова И.В. Восточное партнерство: Европейский союз в поисках новой внешнеполитической идентичности // Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М: Весь Мир, 2012.
5. Енгоян А.П. Политико-идеологические и цивилизационные аспекты формирования Евразийского союза // Евразийская перспектива Армении: региональные и глобальные вызовы. Ереван: Издательство ЕГУ, 2015. С. 40–47.
6. Игумнова Л.О. Образ нормативной силы Евросоюза в заявлениях Европейской внешнеполитической службы // Современная Европа. 2017. № 6. С. 81–93.
7. Маркедонов С. Постсоветское пространство: прощание с дефиницией? // Эволюция постсоветского пространства: прошлое, настоящее, будущее. М.: НП РСМД, 2017. С. 374–382.
8. Минасян С. Армения держит баланс // ПОНАРС Евразия. Аналитическая записка № 377. Август 2015. Доступ: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm_377_rus_Minasyan_Aug2015.pdf (дата обращения: 24.10.2018).
9. Мосаки Н. Особенности дипломатической элиты Грузии // Международные процессы. 2016. Т. 14. № 2. С. 141–162.
10. Павлова Е.Б. Механизм нормативной силы (образ «другого» и партия «Подemos») // Полития. 2017. № 1 (84). С. 144–158.

11. Павлова Е.Б., Романова Т.А. Нормативная сила: теория и современная практика России и ЕС // Полис. Политические исследования. 2017. № 1. С. 162–176.
12. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. М.: Наука, 2006.
13. Biscop S. Geopolitics with European characteristics: An essay on pragmatic idealism, equality, and strategy. EgmontPaper. № 82. Brussels: The Royal Institute for International Relations, 2016.
14. Delcour L., Wolczuk K. The EU's unexpected 'ideal neighbour'? The perplexing case of Armenia's Europeanisation // Journal of European Integration. 2015. No. 37(4). P. 491–507.
15. Delcour L., Wolczuk K. Well-meaning but ineffective? Perceptions of the EU's role as a security actor in the South Caucasus // European Foreign Affairs Review. 2018. No. 23. P. 41–60.
16. Diez T., Pace M. Normative power Europe and conflict transformation. Paper for Presentation at the 2007 EUSA Conference. Montreal, 17–19 May 2007.
17. Emerson M., Kovziridze T. Deepening EU-Georgia relations: What, why, and how? Centre for European Policy Studies. London: Rowman & Littlefield International, 2016.
18. Jones St. The role of cultural paradigms in Georgian foreign policy // Ideology and national identity in post-communist foreign policies / Ed. by F. Rick. London: Frank Cass, 2004. P. 83–110.
19. Kakachia K. Georgia's identity-driven foreign policy and the struggle for its European destiny // Caucasus Analytical Digest. 2012. No. 37. P. 4–7.
20. Khidasheli T. Georgia's European way // International Politics and Society. 2011. No. 3. P. 95–108. Available at: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/09_khidasheli.pdf (accessed: 07.05.2018).
21. Kleinschmitzer, K., Knodt M. Asymmetric perceptions of EU relations with the near Eastern neighbours: The Republic of Moldova, Ukraine, and Belarus in comparison // European Foreign Affairs Review. 2018. No. 23. P. 79–100.
22. Kostanyan H., Giragosian R. EU-Armenian relations: Charting a fresh course // CEPS Research Report. 2017. No. 14.
23. Larsen H. The EU as a normative power and the research on external perceptions: The missing link // Journal of Common Market Studies. 2014. Vol. 52. No. 4. P. 896–910.
24. Mammadov F. Azerbaijan's foreign policy — A new paradigm of careful pragmatism // The South Caucasus between integration and fragmentation. European Policy Center. 2015. Available at: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5598_article_-_farhad_mammadov.pdf (accessed: 07.05.2018).
25. Manners I. Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics // Cooperation and Conflict. 2013. Vol. 48. No. 2. P. 304–329.
26. Manners I. Normative power Europe: A contradiction in terms? // Journal of Common Market Studies. 2002. No. 2. P. 235–258.
27. Merabishvili G. The EU and Azerbaijan: Game on for a more normative policy? // CEPS Policy Brief. 2015. No. 329.
28. Pace M. The construction of the EU normative power // Journal of Common Market Studies. 2007. Vol. 45. Iss. 5. P. 1041–1064.
29. Petrova I., Ayvazyan A. Perceptions of the EU's power in the Eastern Partnership Region: The case of Armenia // European Foreign Affairs Review. 2018. No. 23. P. 61–78.
30. Romanova T.A. Russian challenge to the EU's normative power: Change and continuity // Europe-Asia Studies. 2016. Vol. 68. No. 3. P. 371–390.

31. Tartes A. The limited influence of the European Union in Armenia and Azerbaijan: A domestic explanation. EU Diplomacy Paper. Bruges: College of Europe, 2015.

32. Tristl C., Bachmann V. European self-perceptions: The EU's geopolitical identity and role in official documents and speeches // Perceptions of the EU in Eastern Europe and Sub-Saharan Africa / Ed. by V. Bachmann, M. Mller. London: Palgrave Macmillan, 2015. P. 77–104.

33. Zielonka J. The EU as an international actor: Unique or ordinary? // European Foreign Affairs Review. 2011. No. 16. P. 281–301.

A.S. Ayvazyan

DISCOURSE OF EUROPE IN POLITICAL DIALOGUE BETWEEN THE EU AND THE SOUTH CAUCASUS COUNTRIES

*Institute of Europe, Russian Academy of Sciences
11-3 Mokhovaya street, Moscow, 125009*

The concept of 'normative power' implies that values should take precedence over narrow political interests and designates the ability of international actors to establish global norms and to encourage other actors to prioritize these values in foreign and domestic policies. The European Union had been traditionally considered one of the main proponents of this concept but the revision of the European Neighborhood Policy in 2015 has changed the cooperation agenda between the EU and Partner Countries by strengthening its pragmatic component. In that regard the case of the South Caucasus is of special interest as it demonstrates how three countries of the region addressed the EU agenda for cooperation and devised different formats of cooperation, despite similar initial conditions. The paper compares narratives of affiliation with Europe in official discourses in Armenia, Georgia and Azerbaijan. On the one hand, this approach allows the author to demonstrate how these countries use the normative component of their cooperation with the EU to advance their own foreign policy agenda through, inter alia, unveiling inconsistencies in the EU's own policy. On the other hand, the author emphasizes the conflict potential inherent to the European Neighborhood Policy which seeks to erase borders between the EU and partner countries, while simultaneously creating new dividing lines and clearly delineating a circle of friendly states. Here arises a normative paradox, since the EU's self-identification, contrary to declared universalism of its values, leads to an exclusion and deprives the certain countries' of the right to be considered 'European'. This paradox limits severely normative influence of the European Union as it challenges the very idea of the EU normative power and brings about an increasing fragmentation rather than a stabilization of the region.

Keywords: the European Union, EU, South Caucasus, Azerbaijan, Armenia, Georgia, normative power, European integration, European Neighborhood Policy.

About the author: Anna S. Ayvazyan — Research Fellow at the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (e-mail: anna.ayvazyan@gmail.com).

REFERENCES

1. Ayvazyan A.S. 2016. Politika ES v stranakh Yuzhnogo Kavkaza: peresmotr politiki sosedstva [The EU policy in the South Caucasus and the Neighborhood policy revision]. *Contemporary Europe*, no. 4, pp. 47–57. (In Russ.)
2. Ayvazyan A.S. 2018. Strany Yuzhnogo Kavkaza, iyun'–avgust 2018 g. [Countries of South Caucasus, June–August 2018]. In Borko Yu.A., Butorina O.V., Zhurkin V.V., Potemkina O.Yu. (eds.). *Evropeiskii soyuz: fakty i kommentarii*. Vyp. 93. [European Union: Facts and comments. Iss. 93]. Moscow, Institute of Europe RAS Publ., pp. 94–97. Available at: http://www.edc-aes.ru/data/edcaes/content/user_files/files/93.pdf (accessed: 24.10.2018). (In Russ.)
3. Ayvazyan A.S., Petrova I.E. 2018. Normativnaya rol' ES v Armenii: faktory vospriyatiya [Normative role of the EU in Armenia: Factors of perception]. *World Economy and International Relations*, vol. 62, no. 4, pp. 91–102. (In Russ.)
4. Bolgova I.V. 2012. Vostochnoe partnerstvo: Evropeiskii soyuz v poiskakh novoi vnesh-nepoliticheskoi identichnosti [The Eastern Partnership: The European Union in search of a new foreign policy identity]. In Potemkina O.Y., Kaveshnikov N.Y., Kondratieva N.B. (eds.). *Evropeiskii soyuz v XXI veke: vremya ispytaniy* [European Union in XXI century: Time of trials]. Moscow, Ves' mir Publ., pp. 380–397. (In Russ.)
5. Engoyan A.P. 2015. Politiko-ideologicheskie i tsivilizatsionnye aspekty formirovaniya Evraziiskogo soyuza [Politico-ideological and civilizational aspects of the formation of the Eurasian Union]. *Evraziiskaya perspektiva Armenii: regional'nye i global'nye vyzovy*. Yerevan, YSU Press Publ., pp. 40–47. (In Russ.)
6. Igumnova L.O. 2017. Obraz normativnoi sily Evrosoyuza v zayavleniyakh Evropeiskoi vneshnepoliticheskoi sluzhby [Normative power of the EU in Communications of the European External Action Service]. *Contemporary Europe*, no. 6, pp. 81–93. (In Russ.)
7. Markedonov S.M. 2017. Postsovetskoe prostranstvo: proshchanie s definitsiei? [Post-Soviet space: Farewell to the definition]. In Timofeev I.N. (ed.). *Evolutsiya postsovetskogo prostranstva: proshloe, nastoyashchee, budushchee* [Evolution of the post-Soviet space: Past, present, and future]. Moscow, NP RSMD Publ. (In Russ.)
8. Minasyan S. 2015. Armeniya derzhit balans [Armenia keeps balance]. *PONARS Eurasia*. Analytical note No. 377. Available at: http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm_377_rus_Minasyan_Aug2015.pdf (accessed: 24.10.2018). (In Russ.)
9. Mosaki N. 2016. Osobennosti diplomaticheskoi elity Gruzii [Georgia's diplomatic elites]. *International Trends*, vol. 14, no. 2, pp. 141–162. (In Russ.)
10. Pavlova E.B. 2017. Mekhanizm normativnoi sily (obraz 'drugogo' i partiya 'Podemos') [Mechanism of normative power (Image of 'the other' and party 'Podemos')]. *Politiya*, no. 1 (84), pp. 144–158. (In Russ.)
11. Pavlova E.B., Romanova T.A. 2017. Normativnaya sila: teoriya i sovremennaya praktika Rossii i ES [Normative power: Some theory aspects and contemporary practice of Russia and the EU]. *Polis. Political Studies*, no. 1, pp. 162–176. (In Russ.)
12. Habermas J. 1990. *Moral consciousness and communicative action*. Cambridge, Polity [Russ. ed.: Khabermas J. 2006. Moral'noe soznanie i kommunikativnoe deistvie. Moscow, Nauka Publ.].
13. Biscop S. 2016. Geopolitics with European characteristics: An essay on pragmatic idealism, equality, and strategy. *EgmontPaper*, no. 82. Brussels, The Royal Institute for International Relations.

14. Delcour L., Wolczuk K. 2015. The EU's unexpected 'ideal neighbour'? The perplexing case of Armenia's Europeanisation. *Journal of European Integration*, no. 37 (4), pp. 491–507.
15. Delcour L., Wolczuk K. 2018. Well-meaning but ineffective? Perceptions of the EU's role as a security actor in the South Caucasus. *European Foreign Affairs Review*, no. 23, pp. 41–60.
16. Diez T., Pace M. 2007. *Normative power Europe and conflict transformation*. Paper for Presentation at the 2007 EUSA Conference. Montreal, 17–19 May 2007.
17. Emerson M., Kovziridze T. 2016. *Deepening EU-Georgia relations: What, why, and how?* Centre for European Policy Studies. London, Rowman & Littlefield International.
18. Jones St. 2004. The role of cultural paradigms in Georgian foreign policy. In Rick F. (ed.). *Ideology and national identity in post-communist foreign policies*. London, Frank Cass.
19. Kakachia K. 2012. Georgia's identity-driven foreign policy and the struggle for its European destiny. *Caucasus Analytical Digest*, no. 37, pp. 4–7.
20. Khidasheli T. 2011. Georgia's European way. *International Politics and Society*, no. 3, pp. 95–108. Available at: http://library.fes.de/pdf-files/ipg/2011-3/09_khidasheli.pdf (accessed: 07.05.2018).
21. Kleinschmitzer, K., Knodt M. 2018. Asymmetric perceptions of EU relations with the near Eastern Neighbours: The Republic of Moldova, Ukraine, and Belarus in comparison. *European Foreign Affairs Review*, no. 23, pp. 79–100.
22. Kostanyan H., Giragosian R. 2017. EU-Armenian relations: Charting a fresh course. *CEPS Research Report*, no. 14.
23. Larsen H. 2014. The EU as a normative power and the research on external perceptions: The missing link. *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, no. 4, pp. 896–910.
24. Mammadov F. 2015. Azerbaijan's foreign policy — A new paradigm of careful pragmatism. *The South Caucasus between integration and fragmentation*. European Policy Center. Available at: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5598_article_-_farhad_mammadov.pdf (accessed: 07.05.2018).
25. Manners I. 2013. Assessing the decennial, reassessing the global: Understanding European Union normative power in global politics. *Cooperation and Conflict*, vol. 48, no. 2, pp. 304–329.
26. Manners I. 2002. Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, no. 2, pp. 235–258.
27. Merabishvili G. 2015. The EU and Azerbaijan: Game on for a more normative policy? *CEPS Policy Brief*, no. 329.
28. Pace M. 2007. The construction of the EU normative power. *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, iss. 5, pp. 1041–1064.
29. Petrova I., Ayvazyan A. 2018. Perceptions of the EU's power in the Eastern Partnership Region: The case of Armenia. *European Foreign Affairs Review*, no. 23, pp. 61–78.
30. Romanova T.A. 2016. Russian challenge to the EU's normative power: Change and continuity. *Europe-Asia Studies*, vol. 68, no. 3, pp. 371–390.
31. Tartes A. 2015. *The limited influence of the European Union in Armenia and Azerbaijan: A domestic explanation*. EU Diplomacy Paper. Bruges, College of Europe.
32. Tristl C., Bachmann V. 2015. *European self-perceptions: The EU's geopolitical identity and role in official documents and speeches*. London, Palgrave Macmillan.
33. Zielonka J. 2011. The EU as an international actor: Unique or ordinary? *European Foreign Affairs Review*, no. 16, pp. 281–301.

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

ВОССТАНОВЛЕНИЕ ИРАКА ПОСЛЕ ПОБЕДЫ НАД «ИСЛАМСКИМ ГОСУДАРСТВОМ»: ПЕРСПЕКТИВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО УЧАСТИЯ*

Публикация подготовлена по итогам научного семинара «Восстановление Ирака: внутренняя логика и роль внешних акторов», проведенного 26 июня 2018 г. Центром проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ в партнерстве с Центром арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН в рамках мониторинга международных усилий по содействию укреплению государственности в странах Ближнего Востока, затронутых «Арабским пробуждением». В представленном материале обобщены результаты изучения внутреннего и международного контекста организованной при поддержке ООН, Всемирного банка и ЕС 12–14 февраля 2018 г. в Эль-Кувейте представительной международной конференции по восстановлению Ирака — одного из крупнейших донорских форумов последних лет. Дана оценка внутренней обстановки в Ираке на момент проведения конференции, обозначены общие параметры распределения обязательств между группами доноров, объяснена логика действий ключевых «традиционных» (США, ЕС, ФРГ) и «нетрадиционных» доноров (Турции, Ирана, монархий Персидского залива), а также международных организаций. Особое внимание уделено сопоставлению контекста проведения и итогов форума в Эль-Кувейте и Мадридской конференции 2003 г. — первого мероприятия по сбору средств на восстановление Ирака, состоявшегося после свержения режима С. Хусейна. Сделан вывод о том, что принятие участниками форума 2018 г. в целом весьма скромных обязательств (причем преимущественно в виде кредитов) объясняется главным образом изменением позиции «традиционных» доноров, в первую очередь США: их нежеланием инвестировать значительные средства в известную крайне высоким уровнем коррупции страну, а также уверенностью в способности богатого нефтью Ирака покрыть потребности в восстановлении из собственных средств. В этих условиях происходит зримое и закономерное перераспределение ролей в пользу руководствующихся совершенно иной логикой «нетрадиционных» доноров, прежде всего региональных акторов: Турции, Ирана, Саудовской Аравии,

* Публикация подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-37-01018-ОГН.

ОАЭ. Подобные трансформации заметны на уровне и многосторонних институтов, и неправительственных организаций и отражают одновременно как укрепление их донорского потенциала, так и обострение соперничества друг с другом в турбулентном регионе. Конкретные масштабы вовлечения каждого донора в процесс восстановления Ирака будут определяться особенностями оценки внешними акторами рисков, связанных с политической ситуацией в этой стране после парламентских выборов 2018 г. В свою очередь обстановка в Ираке будет зависеть в том числе от способности нового правительства выстроить конструктивный диалог со своими зарубежными партнерами.

Ключевые слова: Ирак, восстановление, содействие международному развитию, «традиционные» доноры, «нетрадиционные» доноры, «Исламское государство», США, ЕС, ФРГ, Турция, страны Персидского залива, Иран, Китай, Россия, Всемирный банк, МВФ, ПРООН.

9 декабря 2017 г., спустя три с половиной года после захвата боевиками «Исламского государства Ирака и Леванта»¹ значительных территорий на западе и севере Ирака, премьер-министр страны Хайдер аль-Абади объявил об окончательной победе над джихадистами. Это ознаменовало формальный переход к фазе постконфликтного восстановления, отнюдь не первой в новейшей иракской истории. Предыдущий период начался в 2003 г., после свержения режима С. Хусейна, был ознаменован на международном уровне проведением Мадридской конференции в октябре 2003 г. и занял почти десятилетие. Спустя неполных 15 лет, 12–14 февраля 2018 г., в столице соседнего Кувейта при поддержке ООН, Всемирного банка и ЕС состоялась представительная международная конференция, призванная мобилизовать средства на восстановление Ирака.

Форум в Эль-Кувейте стал одной из самых крупных донорских конференций последнего времени и достаточно ярко продемонстрировал специфику подходов ведущих субъектов международных отношений к проблемам содействия укреплению государственности в странах Ближнего Востока и Северной Африки, которые оказались затронуты дестабилизационными процессами, получившими распространение в регионе на фоне

¹ «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ), с июня 2014 г. — «Исламское государство» (ИГ) — террористическая организация, деятельность которой запрещена на территории Российской Федерации.

«Арабского пробуждения» и нашедшими весьма полное отражение как в российской литературе [Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия, 2012; Звягельская, 2017, 2018; Наумкин, 2018; Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте, 2018], так и в зарубежной [Joffe, 2011; Re-thinking Western policies, 2012; Re-Lynch, 2014; Heydemann, 2016; After the Arab Uprisings, 2016; The struggle for influence in the Middle East, 2016; Lynch, 2017; U.S. approaches to the Arab Uprisings, 2017].

В рамках мониторинга этих международных усилий 28 июня 2018 г. Центром проблем безопасности и развития (ЦПБР) факультета мировой политики МГУ в партнерстве с Центром арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН был проведен научный семинар «Восстановление Ирака: внутренняя логика и роль внешних акторов» с участием экспертов по Ираку Российского совета по международным делам и Издательского дома «Коммерсантъ». Выступавшие представили свои оценки внутренней обстановки в Ираке на момент проведения форума в Эль-Кувейте и общие параметры распределения обязательств между группами доноров (в том числе в сопоставлении с условиями Мадридской конференции 2003 г.), постарались раскрыть логику действий ключевых «традиционных» (США, ЕС, ФРГ) доноров — членов Комитета содействия развитию ОЭСР (КСР ОЭСР) и «нетрадиционных» доноров (Китай, России, Турции, Ирана, монархий Персидского залива), не являющихся участниками этого «клуба», а также крупнейших международных организаций. Далее представлены результаты обобщения аналитических материалов указанного научного семинара, подготовленных сотрудниками ЦПБР.

В.И. Бартенев. Ирак в начале 2018 г.: оценка ситуации и потребностей восстановления

В начале 2018 г. Ирак по ряду ключевых макроэкономических показателей находился в гораздо лучшем положении, чем в 2003 г., в момент проведения Мадридской конференции. За 15 лет ВВП страны вырос почти в 12 раз и составил 197,7 млрд долл., ВВП на душу населения (несмотря на значительное его увеличение — с 25,6 до 39,2 млн человек) — более чем в 8 раз: с 609 до 5088 долл., объем экспорта нефти — почти в 2 раза: с 2 млн баррелей в день (2002 г.) до 4,36 млн (январь 2018 г.); внешний долг сократился со 130 до 73,7 млрд долл. (справедливости ради

стоит отметить, что в 2014 г. он составлял 58 млрд долл.²), объем невыплаченных репараций Кувейту за ущерб, нанесенный агрессивными действиями режима С. Хусейна в 1990 г., — с 52,4 до 4,6 млрд долл. (при том что в связи с наступлением ИГИЛ в 2014 г. Ирак получил право взять паузу в выплатах³ и возобновил их только в начале 2018 г.)⁴.

Правительство Ирака в момент проведения форума в Эль-Кувейте возглавлял Хайдер аль-Абади, которого президент Фуад Масум назначил премьер-министром 10 августа 2014 г. на фоне политической конфронтации с занимавшим этот пост с мая 2006 г. по август 2014 г. Нури аль-Малики. В освобождении страны от боевиков «Исламского государства» внешняя поддержка имела решающее значение. Среди внерегиональных акторов наибольший вклад в победу внесли США (в Ираке к моменту конференции оставался американский контингент из порядка 5000 солдат), при этом военные операции с участием коалиционных войск проводились по просьбе иракских властей, что резко контрастировало с противоправными действиями «коалиции желающих» в 2003 г.

² Внешний долг Ирака состоит из четырех основных частей. Первая часть (41 млрд долл.) — это долг перед государствами, которые не входят в Парижский клуб кредиторов, в первую очередь странами Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), по кредитам, полученным в ходе ирано-иракской войны 1980–1988 гг., начисление процентов по которым было заморожено в 2003 г.; вторая часть (6 млрд долл.) — реструктурированный долг перед странами — членами Парижского клуба кредиторов, в 2003 г. составлявший 40 млрд долл. (ставка — 3% годовых, период погашения — 28 лет); третья часть (4,7 млрд долл.) — еврооблигации (речь идет о трех разных выпусках: выпуск 2006 г., срок погашения — 2028 г., ставка — 5,8%, сумма — 2,7 млрд долл.; первый выпуск 2017 г., срок погашения — 2022 г., под 100%-ные гарантии правительства США, ставка — 2,1% годовых; второй выпуск 2017 г., срок погашения — 2023 г., ставка — 6,5% годовых, сумма — 1 млрд долл.); четвертая часть (22 млрд долл.) — долг по льготным кредитам, полученным в основном от Международного валютного фонда (МВФ), Всемирного банка и двусторонних доноров, на цели обеспечения макроэкономической стабильности и проекты развития, а также около 3 млрд — долг перед торговыми партнерами, в том числе зарубежными нефтяными компаниями. См.: Tabaqchali A. Understanding Iraq's debt: An overview of its status, outlook and origins // Al-Bayan Center for Planning and Studies. Available at: <http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/08/08976545345.pdf> (accessed: 12.11.2018).

³ Выплаты репараций Кувейту осуществляются Ираком ежегодно в размере 5% дохода от экспорта нефти и перечисляются через Компенсационную комиссию ООН.

⁴ На 2018 г. правительство Ирака приняло решение выделить 0,5% доходов от нефти и увеличивать эту долю до 2021 г., чтобы завершить выплату репараций. См.: Kuwait, UAE, Saudi pledge billions for Iraq's reconstruction // Gulf Business. 14.02.2018. Available at: <http://gulfbusiness.com/kuwait-pledges-2bn-iraqs-reconstruction/> (accessed: 12.11.2018).

Из региональных государств ключевую роль сыграла Исламская Республика Иран, действовавшая независимо от сил коалиции.

Ситуация в Ираке в начале 2018 г. характеризовалась определенной двойственностью. Тяжелейшая война с джихадистами, которые в июне 2014 г. захватили почти треть страны, в том числе такие крупные города, как Мосул, Фаллуджа, Тикрит и Рамади, нанесла Ираку поистине колоссальный ущерб. Конфликт унес жизни около 18 тыс. человек, 36 тыс. иракцев получили ранения различной степени тяжести, более 5 млн были вынуждены покинуть свои дома. К моменту полного освобождения территории страны от ИГ 2,5 млн человек еще не вернулись в места постоянного проживания, и около 11 млн жителей Ирака по-прежнему нуждались в гуманитарной помощи⁵. Обстановку дополнительно осложняло присутствие в Иракском Курдистане 250 тыс. беженцев из соседней Сирии. Более всего пострадали в 2014–2017 гг. территории, находившиеся под контролем ИГ, где существенно вырос уровень бедности и безработицы. Ирак понес и значительный материальный ущерб: целые города — Мосул, Тикрит и др. — оказались в руинах, в том числе в результате проведенных при участии международной коалиции операций по их освобождению (по данным ООН, в одном только Мосуле было разрушено около 40 тыс. зданий)⁶.

Террористические акты после провозглашения победы над ИГ не прекратились: 15 января 2018 г. два террориста-смертника подорвали себя на одном из рынков в центре Багдада, в результате чего погибли 38 человек и 105 получили ранения. Отдельные противоповстанческие и антитеррористические операции против боевиков продолжались (в провинциях Анбар, Найнава, Салах-эд-Дин, Дияла и Киркук), а американская разведка допускала возможность «начала ИГ масштабной повстанческой кампании в целях возрождения так называемого халифата»⁷. Однако столь масштабного сопротивления, какое, например, оказывали коали-

⁵ Government of Iraq. Iraq Reconstruction and Investment. Part I: Reconstruction and Development Framework. February 2018. P. 1 // Official site of Republic of Iraq. General Secretariat for the Council of Affairs. Available at: <http://www.cabinet.iq/uploads/Iraq%20Reconstruction/Iraq%20Recons%20&%20Inves.pdf> (accessed: 12.11.2018).

⁶ Reuters. Kuwait to give US\$2 billion in loans, investments for Iraq. 14.02.2018 // China Daily. Available: <https://www.chinadailyhk.com/articles/79/83/180/1518599761820.html> (accessed: 12.11.2018).

⁷ Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence Community // Director of National Intelligence. 13.02.2018. Available at: <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf> (accessed: 12.11.2018).

ционными войскам группировки баасистов летом 2003 г., в преддверии конференции в Эль-Кувейте не наблюдалось.

Перед форумом 2018 г. под эгидой Всемирного банка и ООН была подготовлена оценка ущерба и потребностей в восстановлении Ирака в общей сложности в 17 секторах, которую также имеет смысл сопоставить с данными, представленными в преддверии Мадридской конференции в 2003 г. (табл. 1). Более всего в восстановлении нуждался жилой сектор: в 2014–2017 гг. было разрушено в общей сложности 150 тыс. зданий в 7 провинциях, которые находились под контролем ИГ, и совсем неудивительно, что средства на их строительство составили почти 20% общей суммы в 88,3 млрд долл., требовавшейся на реконструкцию.

Приведенные оценки ущерба и потребностей легли в основу 10-летней Рамочной стратегии реконструкции и развития⁸, разработанной при поддержке Всемирного банка, опубликованной в преддверии конференции в Эль-Кувейте и призванной дополнить другие важнейшие документы: Национальный план развития на 2018–2022 гг., Национальную стратегию по борьбе с бедностью на 2018–2022 гг.⁹, а также программный документ «Видение развития страны до 2030 г.», который «обозначает стратегические реформы и элементы для формирования нового общественного договора, необходимого для достижения мира и процветания на иракской земле»¹⁰.

В Рамочной стратегии указаны в общей сложности пять ключевых сфер приложения усилий: 1) государственное управление; 2) примирение и миростроительство; 3) человеческое и социальное развитие; 4) инфраструктура; 5) экономическое развитие. Глядя на порядок их перечисления, нельзя не обратить внимание, что политическим и социально-политическим аспектам был отдан приоритет перед физической инфраструктурой. Это указывает на осознание составителями документа комплексного характера процесса восстановления и их стремление не повторять прошлых ошибок.

⁸ Government of Iraq. Iraq Reconstruction and Investment. Part I: Reconstruction and Development Framework. February 2018. P. 1 // Official site of Republic of Iraq. General Secretariat for the Council of Affairs. Available at: <http://www.cabinet.iq/uploads/Iraq%20Reconstruction/Iraq%20Recons%20&%20Inves.pdf> (accessed: 12.11.2018).

⁹ Republic of Iraq Ministry of Planning. High Committee for Poverty Reduction Strategy. World Bank. United Nations. Strategy for the Reduction of Poverty in Iraq 2018–2022. Executive Summary // Official site of Republic of Iraq. Ministry of Planning. Available at: <https://mop.gov.iq/en/static/uploads/1/pdf/15192838546d2344468c97dc099300d987509ebf27--Summary.pdf> (accessed: 12.11.2018).

¹⁰ Al-Iqtisad al-iraqiy wa ru'ya 2030: al-madmoun wa at-tahaddiyat. 28.05.2018. Available at: <http://fcds.com/economical/1029> (accessed: 05.08.2018).

Таблица 1

**Оценки потребностей Ирака в средствах на восстановление
в 2003 и 2018 гг. (в ценах 2018 г.)**

Сектор	2003 г.		2018 г.		
	Объем по- требностей в восстано- влении (млрд долл.)	Доля в общем объеме по- требностей в восстановле- нии (%)	Стоимость нанесенного ущерба (млн долл.)	Объем по- требностей в восстано- влении (млн долл.)	Доля в общем объеме по- требностей в восстановле- нии (%)
Социальные сектора					
Жилой сектор	—	—	16,08	17,44	19,8
Здравоохранение	6,37	13,5	2,324	4,37	4,9
Образование	2,12	4,5	2,37	4,56	4,2
Социальная защита	—	—	—	6,37	7,2
Защита культурного на- следия и туризм	—	—	0,86	0,71	1,9
Производственные сектора					
Сельское хозяйство	4,01	8,5	2,08	3,39	3,8
Водные ресурсы	—	—	0,11	0,21	0,2
Промышленность и торговля	0,48 ¹¹	1	5,11	10,58	12
Финансы и рынки	0,11+0,45	1,2	0,05	9,25	10,5
Инфраструктура					
Электроснабжение	16,04	33,8	7,00	9,11	10,3
Нефтегазовый сектор	—	—	4,26	7,21	8,2
Информационно- коммуникационные технологии	4,51	9,5	0,4	6,44	0,7
Транспорт			2,8	3,96	4,5
Водоснабжение, санитария и гигиена	9,06	19,1	1,37	2,44	2,8
Муниципальные службы	1,88	4	0,09	0,13	0,1
Прочие					
Управление	0,52	1	0,74	1,37	1,6
Защита окружающей среды	—	—	0,07	5,50	6,2
Создание рабочих мест	0,11	0,2	—	—	—
Городское управление	0,54	1,1	—	—	—
Разминирование	0,30	0,6	—	—	—
ВСЕГО	47,42	100	45,73	88,25	100

Источник: подготовлено составителем на основе следующих документов: United Nations/World Bank Joint Iraq Needs Assessment // World Bank. 2003. P. 55. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/IRFFI/Resources/Joint+Needs+Assessment.pdf> (accessed: 12.11.2018); The damage and needs assessment of affected governorates // The World Bank. 2018. P. VIII. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29438/123631.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (accessed: 04.08.2018).

¹¹ Государственные предприятия.

На реализацию обозначенных в Рамочной стратегии целей требовалось, по оценкам ее разработчиков, 88,3 млрд долл. По словам генерального директора Министерства планирования Ирака Кусая Адулфаттаха¹², 22,9 млрд долл. должны были быть потрачены в краткосрочной перспективе, 65,4 млрд долл. — в среднесрочной. Эти средства иракские власти, несомненно, рассчитывали получить от международных доноров.

В.И. Бартенев. Конференция в Эль-Кувейте: контекст проведения и распределение обязательств между донорами

Международный контекст проведения конференции в Эль-Кувейте был достаточно благоприятным, особенно если сравнивать его с обстановкой, которая царила в мире накануне Мадридской конференции осенью 2003 г. Во-первых, мировое сообщество не было расколото, как в 2003 г.: борьбу с «Исламским государством» поддерживали так или иначе все без исключения государства земного шара. Во-вторых, Ираком управляло назначенное легитимно избранным президентом правительство, а не временная оккупационная администрация¹³, с которой не поддерживавшие вторжение страны, в первую очередь Россия, Франция и Германия, как известно, отказывались взаимодействовать. В-третьих, отсутствовал конфликт между донорами и по вопросу о каналах распределения средств, имевший место в 2003 г., до учреждения соответствующего многостороннего механизма под эгидой ООН и Всемирного банка. В-четвертых, никто не «закрывал» для инвестиций нефтяной сектор, как поступили США в 2003 г.

В плане представительности конференция в Эль-Кувейте, проходившая в эмирате за 2 недели до празднования дня освобождения страны от иракской оккупации, стала значительно более масштабным международным мероприятием, чем Мадридский форум 2003 г.¹⁴ (табл. 2).

¹² Chmaytelli M., Hagagy A. Reconstruction from war with ISIS will cost Iraq \$88 billion. About 2.5 million Iraqis remain displaced by the fighting // The Huffington Post. 12.02.2018 Available at: https://www.huffingtonpost.com/entry/iraq-reconstruction-war-with-isis_us_5a816d3ae4b08dfc9305d661 (accessed: 05.08.2018).

¹³ Коалиционная временная администрация (КВА; Coalition Provisional Authority, CPA) во главе с американским дипломатом П. Бремером, а также подчинявшийся ей Временный управляющий совет Ирака (ВУСИ; Iraqi Governing Council, IGC), сформированный 13 июля 2003 г. преимущественно из эмигрантов, бежавших из страны во время правления С. Хусейна, и диссидентов.

¹⁴ Sattar O. Conference for Iraq draws investors instead of donors // Al-Monitor. 23.02.2018. Available at: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/02/kuwait-iraq-reconstruction-investment.html#ixzz5I7sh4cMH> (accessed: 05.08.2018).

**Структура представительства на Мадридской конференции 2003 г.
и конференции в Эль-Кувейте 2018 г.**

Участники	2003 г.	2018 г.
Страны	73	76
Международные организации (фонды и институты развития)	20	51
Неправительственные организации	13	107
Представители бизнеса	336	1850

Источник: подготовлено составителем.

Количество государств, заинтересованных в обсуждении процесса восстановления Ирака, осталось, по сути, прежним, в то время как число международных организаций, представители которых посетили форум, выросло в 2,5 раза, НПО — в 8 раз, а участников от бизнеса — более чем в 5 раз. С одной стороны, это отразило объективные изменения в структуре донорского сообщества, произошедшие за последние 15 лет, а с другой — продемонстрировало, что на новом этапе в восстановлении Ирака ключевую роль должны были сыграть не льготные потоки — официальная помощь развитию (ОПР; official development assistance), а инвестиции и другие финансовые инструменты, которые Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) относит к категории «прочее официальное финансирование» (other official flows), не соответствующее критериям ОПР. Стоит сказать, что такой фокус был задан самим правительством Ирака, которое во второй день конференции презентовало более 200 крупных инвестиционных проектов, запланированных к реализации не только в западных провинциях, освобожденных от ИГ, но также в центральных и южных мухафазах, в надежде привлечь капиталовложения из-за рубежа.

Однако, несмотря на широкое представительство, собравшиеся в Эль-Кувейте доноры взяли обязательства лишь на 30 млрд долл., что составило только 1/3 суммы, на которую рассчитывали власти Ирака. При этом почти все средства (90%)¹⁵, в отличие от Мадридской конференции 2003 г., Багдад должен был получить на возвратной основе — в виде кредитов и инвестиций, а не грантов. Распределение финансовых обязательств между основными донорами представлено в табл. 3.

¹⁵ Ozcan M. The daunting task of rebuilding Iraq and the Kuwait Conference// Alsharq Forum. 16.03.2018. Available at: <https://www.sharqforum.org/2018/03/16/the-daunting-task-of-rebuilding-iraq-and-the-kuwait-conference/> (accessed: 05.08.2018).

**Распределение финансовых обязательств, взятых на конференциях
в Мадриде (2003) и Эль-Кувейте (2018), между отдельными донорами
(млн долл., в ценах 2018 г.)**

Донор	Объем обязательств, взятых на Мадридской конференции (2003)	Объем обязательств, взятых на конференции в Эль-Кувейте (2018)¹⁶
Австралия	60	18
Великобритания	599	1000 ¹⁷
Германия	0	617
Дания	36	0
Индия	13	0
Иран	7 ¹⁸	0
Испания	292	0
Италия	312	330
Канада	248	12
Катар	133	1000
Китай	33	0
Кувейт	663	2000 ¹⁹
Малайзия	0	100
Норвегия	17	44
ОАЭ	285	500
Республика Корея	265	21,45 ²⁰
Саудовская Аравия	663	1600 ²¹
США	24710	3000 ²²
Турция	66	5000 ²³
Финляндия	8	10
Чехия	19	0

¹⁶ Данные собраны по разным источникам: Gulf pledges \$10.5b in Iraq aid, investments. Nations helping country to rebuild after war against DAESH // Gulf News. 15.02.2018.

¹⁷ В виде экспортного кредита.

¹⁸ За рамками конференции Иран предоставил Ираку финансовый пакет на сумму 1495 млн долл., включая кредиты, помощь в восстановлении религиозных объектов, туризма и паломничества, техническую помощь, помощь в развитии торговли и инвестиций, а также гуманитарную помощь.

¹⁹ 1 млрд — в виде кредита, 1 млрд — в виде инвестиций.

²⁰ В виде экспортного кредита.

²¹ 1 млрд долл. в виде кредита и 500 млн долл. в виде экспортного кредита.

²² В виде экспортного кредита.

²³ В виде кредитной линии.

Донор	Объем обязательств, взятых на Мадридской конференции (2003)	Объем обязательств, взятых на конференции в Эль-Кувейте (2018) ¹⁶
Швеция	44	0
Япония	6511	100
Европейский союз	312	494
МВФ	2279–5631	4700
Всемирный банк	3975–6625	510
Арабский фонд развития	0	1500
Исламский банк развития	0	500
Неправительственные организации	0	310

Источник: подготовлено составителем.

Для каждого из указанных в данной таблице субъектов международных отношений объемы средств, выделяемых на восстановление Ирака, а также форма их предоставления становились результатом стратегического выбора и детальной оценки рисков, сопряженных с участием в этом процессе. Подобного рода оценки производили «традиционные» доноры — страны Запада, и «нетрадиционные», а также международные организации.

В.И. Бартенев, Л.О. Оганисян, О.П. Попова.

«Традиционные» доноры

«Традиционные» доноры пообещали предоставить Ираку весьма скромные объемы средств, особенно если говорить именно об ОПР, а не о различного рода кредитах. США обязались выделить экспортный кредит на общую сумму 3 млрд долл., Великобритания — 1 млрд долл. в виде экспортного кредита сроком на 10 лет, а Япония — лишь 100 млн долл. через агентства ООН и другие международные организации, что резко контрастировало с 2003 г.²⁴, когда Токио с большим отрывом занял позицию второго крупнейшего донора Ирака среди отдельных стран. Значительная разница наблюдалась и между объемами обязательств, взятых с интервалом в 15 лет другим ближайшим союзником США — Канадой: 248 млн долл. в 2003 г. против 12 млн долл. в 2018 г. Существенно меньшую сумму, особенно относительно своих

²⁴ Allies pledge billions for Iraq's reconstruction // Reuters. 14.02.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-reconstruction-pl/allies-pledge-billions-for-iraqs-reconstruction-idUSKCN1FY1HG> (accessed: 05.08.2018).

финансовых возможностей, выделила и Республика Корея. Ее помощь Ираку в период с 1987 по 2016 г. составила 472 млн долл., из которых 265 млн пришлось на обязательства, взятые в Мадриде в 2003 г. В 2014–2017 гг. Багдад получил от Сеула около 29 млн долл.²⁵, а в 2018 г. РК обязалась предоставить Ираку 21,45 млн долл., из которых 11,45 млн должна была составить помощь развитию и 10 млн долл. — гуманитарная помощь, включая 5 млн долл. в качестве взноса в специальный стабилизационный фонд²⁶. Наконец, Австралия, с 2014 г. предоставившая на цели оказания гуманитарной помощи и помощи в стабилизации обстановки в Ираке около 180 млн долл. (из них 100 млн долл. — в 2017 г.), на конференции в Эль-Кувейте решила ограничиться заявлением о выделении 18 млн долл. (в счет уже обещанных 100 млн долл. в качестве взноса в новую программу восстановления и обеспечения стрессоустойчивости Ирака, запущенную Программой развития ООН (ПРООН))²⁷.

Среди европейских стран вполне ожидаемо наибольшую активность проявила Германия, которая в Мадриде не взяла на себя (по обозначенным ранее политическим причинам) каких-либо обязательств. Из крупных европейских доноров, пообещавших выделить хоть сколько-нибудь значительные суммы, можно упомянуть разве что Италию, чей вклад составил 330 млн долл., и Норвегию — 44 млн долл. Такие доноры, как Бельгия, Дания, Испания, Нидерланды, Швейцария, Швеция, на конференции в Эль-Кувейте брать на себя конкретных обязательств не стали, что в конечном счете и обеспечило отмеченное перераспределение «баланса сил» в пользу «нетрадиционных» доноров.

США (В.И. Бартнев). Соединенные Штаты Америки, представленные на конференции в Эль-Кувейте госсекретарем Р. Тиллерсоном, ограничились подписанием на полях форума меморандума о взаимопонимании, предполагающего предоставление Ираку экспортного кредита на общую сумму 3 млрд долл.

²⁵ Vice Foreign Minister Lim attends 'Kuwait International Conference for Reconstruction of Iraq' and bilateral meetings with Saudi and UAE head delegates. 15.02.2018 // Ministry of Foreign Affairs. Republic of Korea. Available at: http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=319696&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1&titleNm (accessed: 05.08.2018).

²⁶ Ibidem.

²⁷ Remarks of the Minister of Foreign Affairs of Australia Julie Bishop at the Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq. 14.02.2018 // Minister for Foreign Affairs, Australia. Available at: https://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2018/jb_sp_180214.aspx?w=tb1CaGpkPX%2FIS0K%2Bg9ZKEg%3D%3D (accessed: 05.08.2018).

Кредит должен был облегчить проникновение американских компаний в такие сектора экономики Ирака, как инфраструктура, строительство железных и автомобильных дорог, авиастроение, энергетика, здравоохранение, безопасность.

Такое решение полностью соотносилось с позицией администрации Д. Трампа, ключевым приоритетом для которой, по словам специального представителя президента в глобальной коалиции по противодействию ИГИЛ Б. МакГерка, стало обеспечение американских деловых интересов в Ираке²⁸. В конце 2017 г. американские компании заключили с иракским правительством соглашения о поставках сельскохозяйственной продукции, электрооборудования и технологий для производства возобновляемой энергии на сумму 2 млрд долл. Крепкие позиции в стране заняли Boeing, General Electric, ExxonMobil, Chevron, Constellis, Sally Port, Hillwood, Halliburton, Honeywell. Достаточно упомянуть, что до 60% всех потребностей Ирака в электричестве обеспечивается с помощью оборудования General Electric²⁹. Помимо этих гигантов на иракский рынок стали выходить и новые американские компании: Orion, Trac Development Group и Blue Sky Energy, которые пытаются инвестировать в проекты, связанные с обработкой сжигаемого на факеле газа. Для поддержки их усилий администрация Д. Трампа активно задействовала механизмы Экспортно-импортного банка США и Корпорации зарубежных частных инвестиций.

Смещение акцента на продвижение интересов американских компаний достаточно резко контрастировало с подходом администрации Б. Обамы в отношении Ирака после захвата части территории страны боевиками ИГИЛ.

Именно Госдепартамент США стал инициатором проведения Конференции о принятии обязательств в поддержку Ирака (Pledging Conference in Support of Iraq) 22 июня 2016 г. на фоне гуманитарного кризиса, возникшего при освобождении Фаллуджи от боевиков ИГ. Госсекретарь Дж. Керри тогда призвал собрать 2 млрд долл. на оказание помощи по четырем основным направлениям: немедленная стабилизация (финансирование специального фонда ПРООН — Funding Facility for Immediate Stabilization (FFIS)); расширенная стабилизация — через учрежденный ООН

²⁸ Remarks by Brett McGurk Special Presidential Envoy for the Global Coalition to Counter ISIS, at the Kuwait Reconstruction Conference for Iraq // U.S. Department of State. 14.02.2018. Available at: <https://www.state.gov/s/seci/2018/278336.htm> (accessed: 25.06.2018).

²⁹ Ibidem.

фонд Funding Facility for Expanded Stabilization (FFES) для финансирования долгосрочных проектов в освобожденных от ИГ районах; уничтожение взрывных устройств; гуманитарная помощь³⁰. Конференция проходила при поддержке США, Японии, Германии, Нидерландов и Кувейта, и в ходе нее международные доноры взяли обязательства на сумму 2,1 млрд долл.³¹

Проведение того форума отражало достаточно высокую степень заинтересованности администрации Б. Обамы в оказании поддержки Ираку. Начиная с 2014 г. США оставались крупнейшим донором гуманитарной помощи правительству аль-Малики. Общий ее объем составил порядка 1,7 млрд долл., из которых 265 млн долл. было предоставлено через стабилизационный фонд ПРООН с предписанием фокусироваться в первую очередь на районах проживания этнических меньшинств³².

Дополнительными свидетельствами внимания Белого дома к иракскому вопросу стали выделение в июне 2016 г. США займа на сумму 2,7 млрд долл. на цели укрепления потенциала сил безопасности Ирака, а также предоставление 18 января 2017 г. кредитной гарантии под выпуск иракским правительством 5-летних долговых обязательств в качестве части всеобъемлющего финансового пакета, основу которого составила программа преобразований при поддержке Международного валютного фонда (МВФ). Данный шаг позиционировался как значимый вклад в оказание критически важных услуг народу Ирака и выстраивание основ долгосрочной стабильности и роста с помощью экономических и институциональных реформ³³.

При администрации Д. Трампа США по-прежнему готовы были выделять средства на восстановление Ирака (в январе

³⁰ Remarks with Pledging Conference in Support of Iraq Co-Chairs // ReliefWeb. 20.07.2016. Available at: <https://reliefweb.int/report/iraq/remarks-pledging-conference-support-iraq-co-chairs-20-july-2016> (accessed: 25.06.2018).

³¹ Twenty-six international donors pledge \$2.1 billion to address Iraq crisis. 21.07.2016. Available at: <http://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/presscenter/pressreleases/2016/07/21/twenty-six-international-donors-pledge-2-1-billion-to-address-iraq-crisis.html> (accessed: 25.06.2018).

³² Aboulenein A. U.S. agency to help Iraq recover from IS despite Trump aid cuts // Reuters. 10.12.2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-aid/u-s-agency-to-help-iraq-recover-from-is-despite-trump-aid-cuts-idUSKBN1E40TS> (accessed: 25.06.2018).

³³ Government of Iraq issues \$1 billion sovereign bond with U.S. guarantee // USAID. 18.01.2017. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/jan-18-2017-government-iraq-issues-1-billion-sovereign-bond-us-guarantee> (accessed: 25.06.2018).

2018 г. американский посол Д. Силлман объявил о предоставлении Багдаду 150 млн долл. на цели стабилизации обстановки в затронутых деятельностью ИГ районах³⁴) и обеспечение безопасности (в феврале 2018 г. американцы по линии Пентагона дополнительно перечислили 1 млрд долл. на подготовку и оснащение иракских вооруженных сил). Однако глава Белого дома в преддверии конференции в Кувейте четко дал понять, что благотворительностью в Ираке США заниматься не планируют. 12 февраля 2018 г., в день появления в аккаунте посольства США в Ираке в Twitter сообщения об участии в форуме госсекретаря Р. Тиллерсона, Д. Трамп указал на собственной странице на глупость его предшественников, потративших 7 трлн долл. на Ближний Восток, и на то, что пришло время восстанавливать инфраструктуру на территории США³⁵. Такая позиция крупнейшего в мире донора, как представляется, весьма существенно повлияла на общий климат Кувейтской конференции и нашла отражение в решениях, принятых ближайшими союзниками США в рамках НАТО и вне его, в результате которых основными донорами льготной помощи Ираку в виде ОНР стали Европейский союз и Федеративная Республика Германия.

Европейский союз (Л.Д. Оганисян). Крупнейший коллективный донор в мире, Европейский союз, подошел к организованной им в партнерстве со Всемирным банком и ООН конференции в Эль-Кувейте, имея в своем активе достаточно большой опыт оказания помощи Ираку в условиях борьбы с «Исламским государством».

В 2014–2017 гг. Брюссель уже предоставил различного рода помощь (гуманитарную, в области стабилизации обстановки, безопасности и развития, на поддержку политических реформ) на общую сумму 650 млн евро³⁶ (из них 370 млн — в виде гуманитарной помощи, 124,4 млн — в виде помощи развитию (в том числе 16 млн — на оказание поддержки сектору безопасности и повышение эффективности служб правопорядка), 60,4 млн — на цели стабилизации обстановки и разминирования территории,

³⁴ Mostafa M. Iraq gets USD 75 mn from U.S., sets USD 208 mn for reconstruction // Iraqi News. 09.01.2018. Available at: <https://www.iraqinews.com/features/iraq-gets-usd75-mn-u-s-sets-usd208-mn-reconstruction/> (accessed: 25.06.2018).

³⁵ Parello-Plesner J., Rough P. Reconstructing Iraq: A test case for Trumpian burden-sharing // DefenseNews. 20.02.2018. Available at: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2018/02/20/reconstructing-iraq-a-test-case-for-trumpian-burden-sharing/> (accessed: 25.06.2018).

³⁶ EU response to Iraq crisis // European External Action Service. 12.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eu_iraq_12-02-2018.pdf (accessed: 25.06.2018).

а также 107,5 млн евро — в рамках регионального трастового фонда на преодоление последствий сирийского кризиса — на проекты, бенефициарами которых является население Ирака³⁷. Распределение средств осуществляется через Офис Генерального директората Еврокомиссии по вопросам гуманитарной помощи и гражданской защиты (ЕЧНО), который открылся в августе 2014 г. в Эрбиле. ЕС — один из немногих доноров, который выделяет помощь Ираку на грантовой основе³⁸.

22 января 2018 г., вскоре после освобождения территории Ирака от боевиков ИГ, ЕС утвердил текст новой стратегии взаимодействия с этой страной³⁹, обозначив 7 его главных целей:

1) сохранение единства, суверенитета, территориальной целостности, а также этнорелигиозного разнообразия Ирака;

2) укрепление политической системы Ирака посредством оказания содействия иракским усилиям в создании сбалансированной, инклюзивной, подотчетной и демократической системы управления;

3) оказание поддержки властям Ирака в доставке гуманитарной помощи, содействие восстановлению, стабилизации и развитию;

4) содействие устойчивому, основанному на знаниях и инклюзивному экономическому росту и созданию рабочих мест;

5) содействие созданию эффективной и независимой судебной системы и обеспечение подотчетности судей;

6) учреждение диалога с Ираком по вопросам миграции;

7) содействие поддержанию дружественных отношений между Ираком и всеми его соседями.

В самой стратегии не были обозначены объемы средств, которые Брюссель готов был выделить на реализацию данных целей, однако на конференции в Эль-Кувейте представителями ЕС, который выступил в роли одного из организаторов форума, были взяты обязательства о предоставлении Ираку помощи в размере 400 млн долл. из общего бюджета Союза. Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини подчеркнула: «Мы хотим удовлетворить

³⁷ Ibidem.

³⁸ Sulaivany K. Kuwait to host conference on reconstruction of Iraqi cities destroyed by IS war // Kurdistan24. 09.01.2018. Available at: <http://www.kurdistan24.net/en/news/8798fbfa-f5cc-44c4-91e5-55fc1b92725f> (accessed: 25.06.2018).

³⁹ Annex. Council Decisions on Iraq. Doc. No. 5285/18 MOG 4 CFSP/PESC 34 IRAQ 3 // Council of the European Union. 22.01.2018. Available at: <http://www.consilium.europa.eu/media/32406/st05285en18.pdf> (accessed: 25.06.2018).

неотложные потребности иракского народа и содействовать эффективной реконструкции. Однако реконструкция — это не только восстановление зданий, дорог и рельсов. Мы также хотим помочь Ираку восстановить систему образования, государственные и общественные институты»⁴⁰.

Основу деятельности ЕС на ближайшую перспективу будет составлять также гражданская миссия общей политики безопасности и обороны в Багдаде, согласованная еще в июле 2017 г. и дислоцированная в ноябре 2017 г. Цель миссии — создание институтов, способных содействовать обеспечению мира, предотвращению конфликтов при соблюдении стандартов в области верховенства закона и прав человека; противодействие таким угрозам, как терроризм, коррупция, политическая нестабильность, этническая и конфессиональная поляризация. Миссия рассчитана на год и имеет бюджет 14 млн евро. Есть основания полагать, что по истечении этого срока она может быть продлена.

ФРГ (О.П. Попова). Федеративная Республика Германия проявила себя наиболее щедрым спонсором процесса восстановления Ирака среди европейских стран. На конференции в Эль-Кувейте представители ФРГ взяли на себя обязательства перед Ираком на сумму 617 млн долл. (500 млн евро)⁴¹. Кроме того, в апреле 2018 г. состоялся визит министра экономического сотрудничества и развития ФРГ Г. Мюллера в Ирак, в дальнейшем Берлин пообещал предоставить дополнительно 431 млн долл. на оказание чрезвычайной помощи и восстановление инфраструктуры в 2018 г.

Высокий уровень заинтересованности ФРГ в участии в восстановлении Ирака в целом отражает характер ее деятельности в предыдущие годы. Несмотря на достаточно скромные объемы товарооборота между двумя странами — 1,626 млрд евро по итогам 2017 г. (Ирак занимает лишь 75-е место в числе импортеров товаров и услуг из ФРГ и 66-е место в числе экспортеров немецкой продукции), германский бизнес проявляет интерес к Ираку — на территории страны присутствуют 600–700 немецких компаний.

⁴⁰ Iraq: 'We want to help you win the peace', Mogherini says at Conference for Reconstruction // European External Action Service. 14.02.2018. Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/39842/iraq-we-want-help-you-win-peace-mogherini-says-conference-reconstruction_en (accessed: 25.06.2018).

⁴¹ War-torn Iraq seeks help from abroad to rebuild // Deutsche Welle. 12.02.2018. Available at: <http://www.dw.com/en/war-torn-iraq-seeks-help-from-abroad-to-rebuild/a-42574769> (accessed: 25.06.2018).

В 2016 г. Ирак вошел в десятку приоритетных реципиентов германской помощи, а ФРГ в свою очередь заняла 3-е место в числе доноров Ирака после США и Японии с объемом ОПР в 365 млн долл., из которых 312 млн пришлось на гуманитарную помощь и еще 53 млн — на развитие социальной инфраструктуры⁴². Крайне важно отметить, что ФРГ — одна из немногих стран, которая предоставляет помощь Ираку исключительно в виде грантов.

Один из основных факторов, предопределяющих политику ФРГ на иракском направлении, — нахождение в Германии до 240 тыс. выходцев из Ирака. Большая их часть были приняты в качестве беженцев в последние 3 года (около 122 тыс. — только в 2015 г.), из них 12 тыс. человек так и не получили политического убежища. По последним сведениям, ФРГ планирует уделять особое внимание созданию возможностей для возвращения представителей этой группы на родину, в том числе с помощью консультативной поддержки по проблемам открытия своего бизнеса и профподготовки, а также реализации программ, в рамках которых иракцы будут помогать делу восстановления и получать за это деньги⁴³. В конце июня глава Министерства экономического сотрудничества и развития ФРГ Г. Мюллер в ходе визита в Ирак открыл консультативный центр для возвращающихся беженцев в Эрбиле (Иракский Курдистан) и объявил о планах открытия второго такого центра в Багдаде⁴⁴.

Нельзя не упомянуть и о помощи Ираку со стороны ФРГ в военной сфере. Речь идет об участии германских ВВС в боевых действиях против ИГ, которые были одобрены Бундестагом 4 декабря 2015 г. и стали самой крупной военной операцией бундесвера со времен афганской кампании 2001 г. Численность задействованного контингента составила 1200 военнослужащих, но весной 2018 г. была сокращена до 800 человек. Кроме того, бундесвер помогал готовить курдские отряды пешмерга и поставлял им оружие (включая 24 тыс. штурмовых винтовок и

⁴² По данным ОЭСР.

⁴³ German development minister heads to Iraq for reconstruction talks // Deutsche Welle. 21.04.2018. Available at: https://www.dw.com/en/german-development-minister-heads-to-iraq-for-reconstruction-talks/a-43480366?maca=en-newsletter_en_bulletin-2097-html-newsletter (accessed: 25.06.2018).

⁴⁴ Germany wants to facilitate repatriation of thousands of Iraqis // InfoMigrants. 23.04.2018. Available at: <http://www.infomigrants.net/en/post/8803/germany-wants-to-facilitate-repatriation-of-thousands-of-iraqis> (accessed: 25.06.2018).

1200 противотанковых орудий)⁴⁵, а с весны 2018 г. начал оказывать консультативную поддержку Министерству обороны Ирака и участвовать в подготовке их военнослужащих. Все это указывает на то, что ФРГ планирует сохранить весьма заметное присутствие в Ираке в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Обобщая сказанное, можно отметить, что абсолютное большинство развитых стран на конференции в Эль-Кувейте проявили себя в целом в качестве достаточно «скупых» доноров, особенно если учитывать, что на грантовой основе была предоставлена совсем незначительная часть средств. Данное обстоятельство определило разительный контраст между ожиданиями иракского правительства и совокупными объемами взятых на себя донорами обязательств. Этот контраст мог быть еще более ярким, если бы в дело не вмешались «нетрадиционные» доноры — страны, не входящие в КСР ОЭСР, позиция которых нуждается в отдельном рассмотрении.

А.И. Алиева, В.И. Бартенев, А.И. Соломатин, Л.Р. Хлебникова.
«Новые» доноры

Среди «нетрадиционных» доноров наибольшую активность на конференции в Кувейте ожидаемо продемонстрировали соседи Ирака, в первую очередь арабские государства и Турция. Что касается стран БРИКС, в частности России и Китая, то они не стали брать на себя никаких обязательств, однако это ни в коей мере нельзя расценивать как отсутствие с их стороны заинтересованности в содействии восстановлению Ирака. Напротив, и Москва, и Пекин стремятся занять как можно более крепкие позиции в приоритетных секторах иракской экономики, однако вовлечение обеих стран происходит преимущественно на уровне отдельных компаний, а не посредством принятия правительствами обязательств по оказанию официальной помощи.

Арабские государства (В.И. Бартенев, А.И. Соломатин). Конференция в Эль-Кувейте продемонстрировала крайне высокую степень заинтересованности монархий Персидского залива в оказании поддержки правительству Ирака в восстановлении страны после победы над ИГ. В общей сложности четыре арабских государства — Кувейт, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты и Катар — приняли решение о предоставлении Багдаду 5,1 млрд долл.

⁴⁵ Berlin wants to expand Bundeswehr training mission in Iraq // Deutsche Welle. 13.03.2018. Available at: <https://www.dw.com/en/berlin-wants-to-expand-bundeswehr-training-mission-in-iraq/a-42988772> (accessed: 25.06.2018).

Кувейт, который подвергся агрессии со стороны Ирака в 1990 г., на фоне экспансии ИГ сделал целый ряд весьма благожелательных жестов по отношению к своему соседу. Так, в 2014 г. эмират позволил Багдаду отсрочить выплаты по репарациям, дав возможность перенаправить эти средства на борьбу с джихадистами, а в апреле 2017 г. выделил грант созданному в 2015 г. правительством Ирака Фонду восстановления областей, пострадавших от деятельности террористов (Iraq's Reconstruction Fund for Areas Affected by Terrorist Operations), в размере 100 млн долл.⁴⁶, что стало первым случаем предоставления финансовой помощи Кувейтом своему северному соседу с момента вторжения иракских войск в 1990 г.

В феврале 2018 г. монархия достаточно неожиданно заняла первую строчку в рейтинге спонсоров процесса восстановления Ирака среди арабских стран: эмир Сабах аль-Ахмед аль-Джабер ас-Сабах объявил о выделении 2 млрд долл. (в равных долях в виде кредитов и инвестиций). Этот факт, однако, как и проведение конференции на территории Кувейта, в эмирате был воспринят крайне негативно — и оппозицией в парламенте, и простым населением⁴⁷. Тем не менее почти нет сомнений в том, что в отсутствие радикального изменения ситуации в самом Ираке, которое кувейтские власти воспримут как угрожающее их интересам, взятые обязательства будут выполнены. Об этом свидетельствует, в частности, и выделение иракскому правительству кредита на сумму 80 млн долл. по линии Кувейтского фонда содействия экономическому развитию арабских государств⁴⁸ на цели строительства около 73 школ в 15 провинциях на весьма льготных условиях (на 20 лет, начало выплат — на 5-й год, процентная ставка — 1,5% годовых).

⁴⁶ Kuwait signs agreement for Iraqi reconstruction funds // The Economist. 05.05.2017. Available at: <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=425395626&Country=Iraq&to pic=Economy&subtopic=Forecast&subsubtopic=External+sector&u=1&pid=681448452&oid=681448452> (accessed: 25.06.2018).

⁴⁷ Alkhereiji M., Alabbasi M. Mixed messages at Iraq International Donor Conference in Kuwait, misgivings endure // The Arab Weekly. 18.02.2018. Available at: <https://the-arab-weekly.com/mixed-messages-iraq-international-donor-conference-kuwait-misgivings-endure> (accessed: 25.06.2018).

⁴⁸ Signing of a loan agreement for financing building modern schools in Baghdad and the states project in the Republic of Iraq // Kuwait Fund for Arab Economic Development. Available at: https://www.kuwait-fund.org/en/web/kfund/current-news-events/-/asset_publisher/8Vn82dPrFd8B/content/signing-of-a-loan-agreement-for-financing-building-modern-schools-in-baghdad-and-the-states-project-in-the-republic-of-iraq (accessed: 05.08.2018).

Саудовская Аравия. Годы борьбы с «Исламским государством» стали для этой монархии временем существенного укрепления взаимоотношений с Ираком после многих лет напряженности, вызванной ростом там иранского влияния при правительстве аль-Малики. Изменению ситуации способствовал принц Мохаммед бин Салман, сыгравший важную роль в восстановлении дипломатических отношений между двумя странами в 2015 г. Он также начал налаживать тесные связи с шиитскими политиками в Ираке, организовал прием в Джидде Муктады ас-Садра и известного своей проиранской ориентацией министра внутренних дел Ирака Касима аль-Араджи⁴⁹.

В 2017 г. министр иностранных дел Саудовской Аравии Адель аль-Джубейр посетил Багдад, что стало первым визитом высокопоставленного саудовского должностного лица с 2003 г., а уже в июне 2017 г. иракский премьер-министр Х. аль-Абади встретился с королем Салманом. Был создан координационный совет для укрепления стратегических, экономических связей и связей в области безопасности между двумя государствами, открылись посольство Саудовской Аравии в Багдаде и консульство в Эн-Наджафе, была восстановлена работа пограничного КПП «Арар» и возобновлены регулярные авиарейсы между странами. Признаком потепления взаимоотношений стало и участие 60 компаний Саудовской Аравии в Багдадской международной выставке 2017 г.⁵⁰

Продолжая эту линию, Саудовская Аравия в лице Аделя аль-Джубейра пообещала на конференции в Кувейте предоставить Ираку 1,5 млрд долл., из которых 1 млрд долл. — в виде кредита через Саудовский фонд развития и 500 млн долл. — в виде экспортного кредита. Отдельные специалисты видят в этом не только стремление саудовцев укрепить свои позиции в Ираке в целях противодействия влиянию Ирана, но и результат давления со стороны администрации Д. Трампа, преследующей цель переложить финансовое бремя восстановления Ирака на плечи своих региональных партнеров⁵¹.

⁴⁹ Saudi Arabia's use of soft power in Iraq is making Iran nervous // The Economist. 08.03.2018. Available at: <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/03/08/saudi-arabias-use-of-soft-power-in-iraq-is-making-iran-nervous> (accessed: 05.08.2018).

⁵⁰ Kathem M. A new era beckons for Iraqi-Saudi relations // War on the Rocks. 02.02.2018. Available at: <https://warontherocks.com/2018/02/a-new-era-beckons-for-iraqi-saudi-relations/> (accessed: 05.08.2018).

⁵¹ Ibidem.

Объединенные Арабские Эмираты. Среди арабских государств ОАЭ взяли на себя наименьшие обязательства по содействию восстановлению Ирака — 500 млн долл., из которых 250 млн — через Фонд развития Абу-Даби на инфраструктурные проекты, 100 млн — в целях софинансирования инвестиционных проектов частных электроэнергетических компаний из ОАЭ, 100 млн — на цели продвижения экспорта из эмиратов в Ирак, наконец, 50 млн долл. — на поддержку гуманитарных миссий Красного Креста ОАЭ и его проектов в районах, в наибольшей степени пострадавших от деятельности ИГ. Кроме того, министр иностранных дел ОАЭ Анвар Гаргаш заявил, что Ирак может ожидать поступления инвестиций частных компаний из эмиратов в объеме до 5,5 млрд долл. Это подкрепило предыдущие дружественные шаги со стороны ОАЭ, которые стали единственной страной — членом ССАГПЗ, списавшей долг Ираку в размере 7 млрд долл. в 2008 г., предоставили финансовую помощь в ходе борьбы с ИГ (на сумму 700 млн долл.), а также 60 млн долл. для улучшения гуманитарной ситуации в Мосуле. Правительственные усилия подкреплялись также действиями частных компаний, например в виде финансирования девелоперского проекта на бывшей военной базе «Ар-Рашид» (5 млн долл.), создания рабочих мест и современной инфраструктуры в Багдаде, а также масштабных инвестиций в развитие порта Умм-Каср (500 млн долл.).⁵²

Катар. Взаимоотношения между странами развивались достаточно напряженно после свержения режима С. Хусейна и начала эпохи доминирования шиитов в Ираке. На протяжении многих лет эмир отказывался направлять посла в Багдад, «Аль-Джазира» достаточно откровенно выражала поддержку иракским суннитам, а бывший министр иностранных дел и ныне министр обороны Катара Халед бин Мохамед Аль-Аттия и вовсе однажды назвал премьера Нури аль-Малики «иранской марионеткой». Даже когда летом 2014 г. джихадисты захватили треть территории Ирака, Катар возложил вину за произошедшее на правительство в Багдаде. Однако позиция эмирата достаточно резко изменилась после ухудшения его отношений со странами ССАГПЗ в 2017 г.⁵³

⁵² UAE offers US\$500 million to international efforts to reconstruct Iraq // United Arab Emirates Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation. 14.02.2018. Available at: <https://www.mofa.gov.ae/EN/MediaCenter/News/Pages/14-02-2018-UAE-Iraq.aspx> (accessed: 05.08.2018).

⁵³ Nouri H. Qatar eyes a fresh start with Iraq // Ahram Online. 15.11.2018. Available at: <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/8/316400/World/Region/Qatar-eyes-a-fresh-start-with-Iraq.aspx> (accessed: 16.11.2018).

Помощь Ираку стали оказывать как правительственные учреждения, так и неправительственные организации, в том числе Общество Красного Полумесяца Катара⁵⁴.

Именно в этом контексте стоит рассматривать позицию эмирата на конференции в Эль-Кувейте, где он был представлен вице-премьером и одновременно министром иностранных дел шейхом Мохамедом бин Абдулрахманом аль-Тани. Взяв обязательства на 1 млрд долл., Катар тем самым продемонстрировал свою готовность бороться за влияние в Ираке с другими странами — членами ССАГПЗ.

Турция (А.И. Алиева). Турецкая Республика стала абсолютным рекордсменом по объему взятых на себя обязательств на конференции в Эль-Кувейте, где ее интересы представляли министр иностранных дел М. Чавушоглу, а также сотрудники Турецкого агентства по международному сотрудничеству и развитию (Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı, Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı, TİKA) и Министерства экономики. М. Чавушоглу сообщил о готовности его страны открыть для Ирака линию льготных кредитов на общую сумму 5 млрд долл. Кроме того, было заявлено о выделении дополнительных 50 млн долл. на реализацию гуманитарных проектов и программ помощи развитию⁵⁵ по линии TİKA.

Наравне с официальной Анкарой заинтересованность в экономическом развитии и политической стабильности соседнего Ирака поддерживали представители деловых кругов и научного сообщества Турции. Вице-президент Центра международных отношений и стратегических исследований (Türkiye Stratejik Analizler Merkezi, TURKSAM) С. Эрдурмаз после конференции в Эль-Кувейте сообщал: «Мы будем поощрять наши компании к тому, чтобы реализовывать проекты и осуществлять инвестиции. Нам нужна стабильность Ирака и Сирии. Это очень важно для нашей экономики. <...> Предоставление такого кредита [5 млрд долл.] укрепит отношения Турции с центральным правительством Ирака. Это также облегчит ликвидацию представляющего огромную угрозу “Исламского государства” и предотвратит инициативы, подобные тем, которые были предприняты на

⁵⁴ Qatar pledges \$1 bn for reconstruction of Iraq // Gulf Times. 14.02.2018. Available at: <http://www.gulf-times.com/story/581739/Qatar-pledges-1bn-for-reconstruction-of-Iraq> (accessed: 05.08.2018).

⁵⁵ Irak, Ülkenin Yeniden İnşası İçin 88 Milyar Dolar İstiyor. Hangi Ülke Ne Kadar Yardım Teklif Etti? // BBC Türkçe. 14.02.2018. Available at: <https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-43057224> (accessed: 05.08.2018).

севере Ирака, когда курдская администрация объявила о своей независимости. Наличие в Ираке сильного центрального правительства будет одним из основных позитивных последствий для Турции»⁵⁶.

Для продвижения своих интересов в Ираке Анкара сегодня имеет достаточно крепкие позиции. В Багдаде помимо посольства также размещается координационный офис ТІКА, а на севере Ирака, в Эрбиле, — консульство Турции, офис торгового атташе и представительство Турецкого Красного Полумесяца. Турция занимает 1-е место в списке партнеров Ирака по импорту и 7-е — по экспорту⁵⁷, а общий объем прямых иностранных инвестиций Турции в Ирак за 2014–2017 гг. составил 1,123 млрд долл.

Турция имеет весьма широкое военное присутствие в Ираке. По неподтвержденным данным, весной 2018 г. в северной части страны находились 14 турецких временных военных баз и 4 разведывательных центра⁵⁸ (официальная Анкара признала наличие только 11 объектов⁵⁹), на которых к началу 2018 г. были размещены 2,5 тыс. турецких военных⁶⁰. При этом сообщалось, что к трем открывшимся в 2018 г. объектам были построены дороги, связывающие их как друг с другом, так и с Турцией⁶¹. На этих объектах, в частности в тренировочном лагере, созданном неподалеку от Мосула в районе населенного пункта Башика, Турция — с разрешения иракского руководства — осуществляла

⁵⁶ Sudagezer E. Türkiye, Irak'a Neden 5 Milyar Dolarlık Kredi Sağlayacak? // Sputnik. 16.02.2018. Available at: <https://tr.sputniknews.com/columnists/201802161032270244-turkiye-irak-insa-kredi-abd-ab-korfez-suudi-arabistan-ikby-musul-ekonomi-etkileri-gorus/> (accessed: 25.06.2018).

⁵⁷ European Union, trade in goods with Iraq. European Commission, Directorate-General for Trade // European Commission. 16.04.2018. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113405.pdf (accessed: 05.08.2018).

⁵⁸ Kürdistan'da KDP/Barzani Topraklarında Türk Ordusuna Ait 14 Üs Ve MİT'e Ait 4 İstihbarat Üssü Var // Live Universal Awareness Map — Liveuamap. 13.02.2018. Available at: <https://iraq.liveuamap.com/en/2018/13-february-there-are-14-turkish-military-bases-and-4-turkish> (accessed: 25.06.2018).

⁵⁹ Munyar V. Turkey has 11 regional bases in Northern Iraq: PM Yıldırım // Hürriyet Daily News. 04.06.2018. Available at: <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-has-11-regional-bases-in-northern-iraq-pm-yildirim-132762> (accessed: 25.06.2018).

⁶⁰ Kaya I., Yeşilduman E. Türkiye Osmanlı Topraklarına Geri Dönüyor // Yeni Şafak. 03.01.2018. Available at: <https://www.yenisafak.com/gundem/turkiye-osmanli-topraklarina-geri-donuyor-2951575> (accessed: 25.06.2018).

⁶¹ Turkish Army Establishes Bases in N. Iraq // Anadolu Ajansı. 29.03.2018. Available at: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/turkish-army-establishes-bases-in-n-iraq/1102669> (accessed: 25.06.2018).

боевую подготовку бойцов курдских отрядов пешмерга⁶², а также иракских туркоманов⁶³), однако, как сообщал турецкий МИД, после референдума о независимости в Иракском Курдистане в сентябре 2017 г. такого рода взаимодействие было прекращено⁶⁴.

Анкара оказывала гуманитарную поддержку иракским беженцам. Турецкое правительство и неправительственные организации помогали 143 тыс. иракских граждан, временно проживавших в лагерях в Турции, и активно подключились к работе по содержанию пунктов приема беженцев на территории Ирака. Например, известно о лагере Йахйава близ Киркука, в создании которого Турция сыграла не последнюю роль⁶⁵. По данным ТІКА за 2016–2017 гг., помощь была оказана более 390 тыс. человек. Стоит обратить внимание на то, что турецкие СМИ и официальные власти особенно подчеркивают предоставление поддержки разместившимся в лагерях туркоманам, которые бежали из различных уголков Ирака, когда началось наступление ИГИЛ. В этом ТІКА помогают и другие турецкие правительственные и неправительственные организации, в частности Управление по стихийным бедствиям и чрезвычайным ситуациям Турции и Турецкий Красный Полумесяц.

В своей стратегии участия в восстановлении Ирака Турция будет преследовать в том числе экономические интересы. Наиболее привлекательными для Анкары являются строительный и транспортный сектора, а приоритетной зоной реализации проектов — Северный Ирак. Ожидается, что с началом реконструкции страны турецкие фирмы-подрядчики примутся за реализацию проектов, в частности, по строительству трубопроводов, инфраструктуры для очистки и доставки питьевой воды, жилых домов, военных объектов, зданий социально-культурного значения, административных и медицинских учреждений, линий электропередачи, электростанций, хранилищ, промышленных

⁶² Reuters in Istanbul and Ankara. Turkish troops go into Iraq to train forces fighting Isis // The Guardian. 04.12.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/04/turkish-troops-iraq-train-forces-fighting-isis> (accessed: 25.06.2018).

⁶³ Hasasu C. Türkmenler Silahlanıyor // Aljazeera Türk. 09.04.2015. Available at: <http://www.aljazeera.com.tr/al-jazeera-ozel/turkmenler-silahlaniyor> (accessed: 25.06.2018).

⁶⁴ Çavuşoğlu: Peşmergeye Askeri Eğitim Kesilecek // Rudaw. 25.09.2017. Available at: <http://www.rudaw.net/turkish/middleeast/turkey/250920174> (accessed: 25.06.2018).

⁶⁵ TİKA, Ramazan'da Terör Mağduru Türkmenleri Yalnız Bırakmadı // Hedef Halk. 02.06.2018. Available at: <http://www.hedefhalk.com/tika-ramazanda-teror-magduru-turkmenleri-yalniz-birakmadi-1432723h.htm> (accessed: 25.06.2018).

предприятий, нефтехимических заводов, систем ирригации, аэропортов, дорог, туннелей, мостов⁶⁶. Известно также о ряде транспортных проектов, в реализации которых заинтересована Турция. Так, в феврале 2018 г., за несколько дней до конференции в Кувейте, иракское правительство предложило турецкому руководству принять участие в строительстве нового участка нефтепровода Киркук—Джейхан⁶⁷. Помимо этого в документе, подготовленном иракским правительством специально для форума в Эль-Кувейте, упоминалась инициатива, в которой могла бы принять участие и турецкая сторона: строительство железнодорожной линии Мосул—Захо—Дахук—Турция⁶⁸.

В том, что именно турецкие строительные компании будут играть лидирующую роль в восстановлении Ирака, не сомневается бывший программный директор ПРООН, турецкий экономист Б. Сорал: «Единственная причина [предоставления кредита в 5 млрд долл.] — открыть [доступ] для «закупорившегося» в Турции строительного сектора. Потому что именно в него вложено очень много акций. Более того, это единственный сектор экономики, который за 14 лет правления Партии справедливости и развития показал рост. И теперь он “стоит”. Они [турецкие власти и бизнес] прибегают к такой мере, чтобы оживить этот сектор»⁶⁹.

Наряду с экономическими причинами заметную роль в поддержании высокой степени заинтересованности Турции в развитии взаимоотношений с Ираком играют политико-стратегические соображения. Безусловно, главным из них является «курдский фактор». Турция заинтересована в углублении отношений с Иракским Курдистаном как частью Ирака, неслучайно отношения между Багдадом и Анкарой заметно укрепились на фоне прошедшего там референдума. По мнению Б. Думана, эксперта по Ираку турецкого аналитического Центра ближневосточных стратегических исследований (Ortadoğu Araştırmaları

⁶⁶ Gökçe H. Irak’a Kredi İnşaatçıları Heyecanlandırdı // Dünya. 09.03.2018. Available at: <https://www.dunya.com/is-dunyasi/iraka-kredi-insaatcilari-heyecanlandirdi-haberi-406463> (accessed: 25.06.2018).

⁶⁷ Irak Hükümetinden Türk Şirketlere Boru Hattı Daveti // HaberTürk. 12.02.2018. Available at: <http://www.haberturk.com/irak-hukumetinden-turk-sirketlere-boru-hatti-daveti-1833852-ekonomi> (accessed: 25.06.2018).

⁶⁸ Iraq — reconstruction and investment. Volume three: Investment opportunities and reforms. World Bank. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank Group, 2018. P. 28.

⁶⁹ Sudagezer E. Türkiye, Irak’a Neden 5 Milyar Dolarlık Kredi Sağlayacak? // Sputnik. 16.02.2018. Available at: <https://tr.sputniknews.com/columnists/201802161032270244-turkiye-irak-insa-kredi-abd-ab-korfez-suudi-arabistan-ikby-musul-ekonomi-etkileri-gorus/> (accessed: 25.06.2018).

Merkezi, ORSAM), финансовые обязательства, взятые его страной в Кувейте, призваны подкрепить партнерство Анкары с центральным правительством Ирака в противостоянии с Рабочей партией Курдистана. Одновременно Турция, как и арабские государства, демонстрирует обеспокоенность усилением иранского влияния в Ираке и заинтересована в его минимизации.

Иран (Л.Р. Хлебникова). Позицию Исламской Республики Иран по вопросам восстановления Ирака сложно охарактеризовать однозначно. Министр иностранных дел ИРИ Мохаммад Джавад Зариф присутствовал на конференции в Эль-Кувейте, однако не стал озвучивать конкретные суммы, предпочтя лишь упомянуть, что его страна способствовала реконструкции Ирака еще до того, как этим занялись другие доноры, и даже решил не участвовать в коллективном фотографировании⁷⁰.

Причин такого поведения представителей Ирана могло быть несколько, например нежелание заявлять меньшую сумму, чем арабские государства, или вызывать общественное недовольство, проявившееся в ходе демонстраций в декабре 2017 г. и начале января 2018 г., участники которых обвиняли правительство в оказании помощи другим странам в ущерб собственному развитию⁷¹. Тем не менее на этот риск Тегеран все же пошел: в марте первый вице-президент Ирана Эсхак Джахангири на встрече с Х. аль-Абади объявил о предоставлении Багдаду кредитной линии на сумму до 3 млрд долл. для привлечения иранских компаний к участию в восстановлении страны, а также о необходимости снятия ограничений в банковском секторе и соединении железнодорожных систем двух государств, что «могло бы обеспечить Ираку доступ к Центральной Азии и Китаю, а Ирану — дорогу к Средиземному морю»⁷².

Тем самым Тегеран продемонстрировал свою готовность продолжать бороться за влияние в Ираке с монархиями Персидского залива, в первую очередь с Саудовской Аравией, и в этой борьбе у него есть ряд серьезных козырей.

⁷⁰ The Iranian position on the reconstruction of Iraq // Rawabet Center for Research and Strategic Studies. 17.02.2018. Available at: <https://rawabetcenter.com/en/?p=5351> (accessed: 25.06.2018).

⁷¹ Alfonch A. Iran's negligible role in Iraq's postwar reconstruction // Middle East Institute. 21.02.2018. Available at: <http://www.mei.edu/content/io/iran-s-negligible-role-iraq-s-postwar-reconstruction> (accessed: 25.06.2018).

⁷² Lee J. Iran offers \$3bn LOC for Iraq reconstruction // Iraq-Businessnews. 10.03.2018. Available at: <http://www.iraq-businessnews.com/2018/03/10/iran-offers-3bn-loc-for-iraq-reconstruction/> (accessed: 25.06.2018).

Во-первых, это масштабы и качество дипломатического присутствия в стране: ИРИ имеет посольство в Багдаде, а также 4 (!) консульства — в Эрбиле, Кербеле, Эн-Наджафе и Сулеймании. Посольство Ирана в Ираке с 2017 г. возглавляет Ирадж Масджеди, около 35 лет служивший в Корпусе стражей Исламской революции, в частности в силах «Кудс», и долгое время бывший старшим советником Касема Сулеймани, ключевой фигуры в сегодняшнем Иране⁷³.

Во-вторых, наличие интенсивного сотрудничества в военной сфере, в том числе в области противодействия терроризму, подкрепляемое подписанным в июле 2017 г. министрами обороны Ирана и Ирака соответствующим меморандумом о взаимопонимании⁷⁴.

В-третьих, присутствие в Ираке целого ряда проиранских шиитских группировок, в том числе «Харакат Ан-Нуджаба» (глава — Аркам аль-Кааби, численность — примерно 10 тыс. человек), «Асаиб Ахль аль-Хакк» (глава — Каис Хазали, откололись от «Армии Махди» в 2006 г., численность — примерно до 5 тыс. человек, участвовали в битве за Мосул)⁷⁵.

Сможет ли Тегеран воспользоваться этими козырями, будет зависеть от множества факторов. С одной стороны, на это могут повлиять развитие политической ситуации в Ираке и результаты формирования нового правительства по итогам парламентских выборов в мае 2018 г., победителями на которых стали силы, выступающие как «за», так и «против» сближения с Ираном. С другой стороны, как справедливо отметил присутствовавший на научном семинаре старший научный сотрудник сектора Ирана Центра изучения стран Ближнего и Среднего Востока В.И. Сажин, большое значение будут иметь и экономические последствия введения администрацией Д. Трампа новых санкций в отношении Ирана, которые могут существенно ограничить его возможности по мобилизации средств на восстановление Ирака.

⁷³ Iran appoints former Revolutionary Guard general as Iraq ambassador // The New Arab. 20.04.2017. Available at: <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2017/4/20/iran-appoints-former-revolutionary-guard-general-as-iraq-ambassador> (accessed: 25.06.2018).

⁷⁴ Iran and Iraq sign accord to boost military cooperation // Reuters. 23.07.2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-iran-iraq-military-idUSKBN1A80HJ> (accessed: 25.08.2018).

⁷⁵ Asa'ib Ahl al-Haq // Stanford University. 24.03.2017. Available at: <http://web.stanford.edu/group/mappingmilitants/cgi-bin/groups/view/143> (accessed: 25.06.2018).

В отличие от стран региона — арабских государств, Ирана и Турции, члены БРИКС не проявили себя взятием каких-либо публичных обязательств по официальной линии. Однако два наиболее влиятельных члена данного неформального объединения — КНР и Российская Федерация — весьма активно продвигали интересы своих государственных и частных компаний, стараясь не отстать от конкурентов.

Кумай. Как и в случае с другими странами, решения представителей КНР на конференции в Эль-Кувейте могут быть поняты адекватно, только если вписать их в более общий контекст развития китайско-иракских отношений. В последние годы Пекин довольно активно расширял сотрудничество с Багдадом. Хотя Ирак не был упомянут в числе участников проекта «Один пояс — один путь» (инициативы, впервые представленной председателем КНР Си Цзиньпином в 2013 г. в Астане), в отличие, например, от соседей — Турции, Ирана и Саудовской Аравии, Китай развил достаточно большую активность на иракском направлении, которая была воплощена в подписании в 2015 г. целого комплекта соглашений и меморандумов о сотрудничестве⁷⁶.

За десятилетие, прошедшее с момента свержения С. Хусейна и до наступления ИГИЛ летом 2014 г., товарооборот между Китаем и Ираком вырос на порядок и превысил 20 млрд долл. [Eberling, 2017: 75]. КНР экспортирует в Ирак в основном промышленное и электрическое оборудование, а импортирует иракскую нефть, которая составляет 99% экспорта в КНР (около 12 млрд долл.). За последние 10 лет, с 2007 по 2017 г., поставки иракской нефти в Поднебесную выросли до 270 млн баррелей в год, в результате чего Ирак вышел на второе место после Саудовской Аравии среди стран — импортеров «черного золота» в КНР (8,8% общего объема импорта нефти)⁷⁷.

Большая часть иракской нефти направляется в КНР в форме прямых поставок, но есть и исключения, например договоры 2004 г. с CNPC о разделе продукции с месторождения «Ahhab Oil Deal» и с Sinopet, разрабатывавшей месторождения «Taq Taq» (с получением 45% прибыли) и «Северный Сангав» в Курдистане

⁷⁶ Rong Z. Opinion: China is playing a big role in Iraqi reconstruction // CGTN. 17.02.2018. Available at: https://news.cgtn.com/news/78597a4e33677a6333566d54/share_p.html (accessed: 07.11.2018).

⁷⁷ Wachman R. China pushes for bigger role in Iraqi reconstruction // Arab News. 03.03.2018. Available at: <http://www.arabnews.com/node/1257811/business-economy> (accessed: 05.04.2018).

(доля в прибыли — 26%). Инвестиции в иракский нефтяной сектор осуществляли также China National Offshore Oil Corporation (CNOOC), China Petroleum Pipeline Engineering Corporation (CPPE), дочерняя компания CNPC и Zhenhua Oil Corporation. Китайские нефтяные компании дополнительно активизировались в Ираке после победы над ИГ. Так, в декабре 2017 г. CNPC выразила заинтересованность в разработке нефтяного месторождения «Мах-нун» в южном Ираке, изначально находившемся у Royal Dutch Shell, которая затем передала контроль Basra Oil Corporation. Тогда же было заключено и соглашение с Zhenhua Oil Corporation о разработке южной части месторождения «Восточный Багдад». Наконец, в январе 2018 г. Министерство нефти Ирака объявило о строительстве нового завода, способного перерабатывать 300 тыс. баррелей нефти в день в порту Фао в Персидском заливе с участием двух китайских компаний (Power China и Necro Chinese), и дополнительных двух заводов в Эн-Насирии и Анбаре [China's Belt and Road Initiative, 2018: 38–39]. В целом китайские компании, по словам профессора Народного университета Китая Чжоу Ронга, стали крупнейшими внешними инвесторами в нефтяной сектор Ирака⁷⁸. Китай занимает лидирующие позиции и в секторе электроснабжения. По словам посла Ирака в Пекине Ахмада Бервари, около 60% электроэнергии, поступающей в Багдад, генерируется китайскими компаниями⁷⁹.

Отдельно стоит отметить также и китайско-иракское сотрудничество в военной сфере. В период 2004–2015 гг. оно фактически отсутствовало, однако в декабре 2015 г. страны подписали соглашение о военном сотрудничестве, вскоре после чего вооруженные силы Ирака приобрели по меньшей мере один тяжелый беспилотник «Rainbow 4В». По мнению специалистов багдадского аналитического центра «Аль-Байян», если учесть весьма успешное сотрудничество Китая даже с такими долговременными партнерами США, как Саудовская Аравия, ОАЭ и Египет, эта сделка с Ираком указывает на возможность организации поставок и других систем, экспорт которых из США затруднителен — либо из-за дороговизны, либо из-за слишком жесткого внутреннего регулирования [China's Belt and Road Initiative, 2018: 24].

Что касается вклада непосредственно в восстановление Ирака, то Китай имеет достаточно долгую историю участия в этом про-

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ China, Iraq to deepen strategic partnership. // CGTN. 25.08.2018. Available at: https://news.cgtn.com/news/3d3d774d7a4d7a4e79457a6333566d54/share_p.html (accessed: 07.11.2018).

цессе по государственной линии. Так, в 2003 г. КНР выделила на эти цели 25 млн долл., а в июне 2007 г., в ходе первого визита иракского президента Джаляля Талабани в Китай, объявила о прощении 80% государственного долга Ирака, составлявшего к тому моменту 8,5 млрд долл.⁸⁰ Наконец, еще до провозглашения окончательной победы над ИГ, в июле 2017 г., председатель КНР Си Цзиньпин объявил о предоставлении материальной помощи иракскому правительству на цели послевоенного восстановления в размере 80 млн юаней (11,7 млн долл.⁸¹).

На самой конференции в Эль-Кувейте Китай представлял посол КНР в Кувейте Ванг Ди. В своем выступлении он выразил поддержку усилиям Ирака в обеспечении стабильности и развития и готовность продолжать оказывать помощь на двусторонней основе⁸². Посол подчеркнул, что Китай рассматривает Ирак в качестве важного партнера в Западной Азии и Северной Африке, в первую очередь в рамках реализации инициативы «Один пояс — один путь», и отметил большую роль китайских компаний в таких секторах, как нефте- и газодобыча, электроснабжение, коммуникации, инфраструктура и т.п.⁸³ Кроме того, Китай пообещал подписать отдельное соглашение с Ираком по вопросам восстановления.

Иракские эксперты, в частности специалисты аналитического центра «Аль-Байян», уверены в том, что развитие отношений с Ираком отвечает следующим стратегическим целям КНР: обеспечение бесперебойных поставок нефти, предотвращение превращения Ирака в убежище для группировок, враждебных китайским интересам; продвижение китайских интересов в Сирии. Исходя из этого, они рекомендуют Ираку добиваться от правительства КНР использования опробованной в других районах мира модели выделения средств на восстановление городов, пострадавших от ИГ, и иракской инфраструктуры, в том числе в

⁸⁰ Al-Hareer road... An economic belt linking Iraq with China // Rawabet Center for Research and Strategic Studies. 14.12.2017. Available at: <https://rawabetcenter.com/en/?p=4650> (accessed: 05.04.2018).

⁸¹ Lee J. China offers Iraq \$11.7m for reconstruction // Iraq Business News. 13.07.2017. Available at: <http://www.iraq-businessnews.com/2017/07/13/china-offers-iraq-11-7m-for-reconstruction/> (accessed: 05.04.2018).

⁸² Xinhua. Envoy: China to participate in Iraq reconstruction // China Daily. Available at: <https://www.chinadailyhk.com/articles/192/238/105/1518671884430.html> (accessed: 05.04.2018).

⁸³ China to actively participate in reconstruction of Iraq: ambassador // Xinhuanet. 15.02.2018. Available at: http://www.xinhuanet.com/english/2018-02/15/c_136976540.htm (accessed: 05.04.2018).

богатых нефтью районах южного Ирака, например Басры [China Belt and Road Initiative..., 2018: 39, 43], в обмен на фиксированные объемы поставок нефти в Китай, внимательно оценивая сопряженные с этим риски.

Россия. Российская Федерация, в отличие от многих других стран, имеет очень специфический опыт участия в восстановлении Ирака по государственной линии. Когда вопрос об этом встал 15 лет назад, Россия — вместе с Францией и Германией — четко дала понять, что не будет участвовать в восстановлении Ирака до тех пор, пока оккупационные силы не передадут власть иракскому народу, и была не расположена прощать долг Ираку (за поставки советских времен). Однако это все-таки было сделано в 2004 г., после назначения временного управляющего совета Ирака, в целях защиты интересов российских компаний, в первую очередь «Лукойла». После этого Багдаду были выданы новые кредиты и в 2008 г. списаны вновь. Россия продолжила развивать сотрудничество с Ираком и после начала борьбы с «Исламским государством». Оно реализовывалось как в военно-политической области (осуществление в 2014 г. оперативных поставок вооружений в рамках заключенного в 2012 г. Министерством обороны Ирака с «Рособоронэкспортом» соглашения на сумму 4,2 млрд долл.; заключение в 2015 г. четырехстороннего соглашения об обмене информацией между Россией, Ираком, Ираном и Сирией, создание «Четырехстороннего центра обмена информацией» в Багдаде), так и в экономической, прежде всего в нефтяном секторе. Наиболее активными игроками выступали компании ПАО «Газпром нефть» (разрабатывает месторождение «Бадра» в провинции Васит и два блока («Шакал» и «Гармиан») в Курдском автономном районе (КАР), а в декабре 2017 г. ввела в промышленную эксплуатацию газовый завод на месторождении «Бадра» в Ираке), «ПАО «Лукойл» (по состоянию на март 2018 г. общий объем его инвестиций в разработку месторождений «Западная Курна-2» и «Блок-10» составил 8 млрд долл.)⁸⁴ и «Роснефть».

Именно с последней компанией связан ключевой эпизод, определивший контекст участия РФ в восстановлении Ирака, а именно ситуация вокруг заключенного «Роснефтью» с Регио-

⁸⁴ О встрече спецпредставителя Президента Российской Федерации по Ближнему Востоку и странам Африки, заместителя Министра иностранных дел России М.Л. Богданова с Послом Ирака в Москве Х. Хади // Министерство иностранных дел Российской Федерации. 18.07.2018. Доступ: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3299093 (дата обращения: 05.08.2018).

нальным правительством Курдистана на Петербургском международном экономическом форуме в июне 2017 г. контракта о покупке нефти и расширении самого крупного нефтепровода Ирака Киркук—Джейхан пропускной способностью 700 тыс. баррелей в сутки. Условия контракта стали известны позднее: Россия договорилась с Эрбилем о разработке пяти нефтяных блоков (Avana, Bey Hasan, Miran, Ain Zalah и Bagwan) на условиях соглашения о разделе продукции (доля «Роснефти» — 80%), а также 60% в нефтепроводе Киркук—Джейхан⁸⁵. По контракту «Роснефть» должна была заплатить 3 млрд долл. Эрбилю, из которых 1 млрд долл. курды должны были вложить в строительство газопровода до Джейхана, а еще 1 млрд долл. — в разработку пяти месторождений, куда «Роснефть» должна была вложить 1 млрд. «Роснефть» заплатила аванс в размере 1 млрд долл., который курды направили на погашение долга перед нефтегазовой компанией из ОАЭ Dana Gas. Однако, как только Багдад вернул провинцию Киркук под свой контроль (после того как фактически управлявшие ею власти курдской автономии провели несогласованный с Багдадом референдум о независимости), иракские власти сказали, что не будут признавать заключение данного соглашения, и начали переговоры с компанией ВР, владеющей 19,75% акций «Роснефти». Кроме того, они стали продвигать альтернативный проект строительства газопровода Киркук—Джейхан⁸⁶, подразумевающий постройку нового участка вместо разрушенного террористами участка, проходящего по территории Иракского Курдистана, к участию в котором они приглашают и российские компании.

В условиях неопределенности судьбы столь масштабных инвестиций, сделанных одной из крупнейших российских госкорпораций, ожидать от России взятия каких-то масштабных обязательств на конференции в Эль-Кувейте не приходилось⁸⁷. Тем не менее Российская Федерация была представлена на весьма высоком уровне: вице-премьером А. Дворковичем, который встретился с Х. аль-Абади и выразил от лица президента В.В. Путина поддержку процесса восстановления Ирака, а также

⁸⁵ «Роснефть» осталась без нефти и \$1 млрд // Коммерсантъ. 07.11.2017. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/3460501> (дата обращения: 07.11.2018).

⁸⁶ Новак: Багдад приглашает компании РФ к строительству нефтепровода Киркук—Джейхан // Прайм. 06.12.2017. Доступ: <https://1prime.ru/energy/20171206/828224889.html> (дата обращения: 07.11.2018).

⁸⁷ ВР заменит Ираку «Роснефть» // Коммерсантъ. 08.11.2017. Доступ: <https://www.kommersant.ru/doc/3461137> (дата обращения: 07.11.2018).

отметил, что российские компании уже развивают социальную инфраструктуру, строят школы, больницы, физкультурные комплексы, осуществляют разминирование территорий⁸⁸. В работе форума в Эль-Кувейте также приняли участие представители крупнейших российских энергетических компаний — «Лукойл», «Газпром нефть», «Роснефть»⁸⁹.

Секторальные приоритеты России вполне понятны, о чем свидетельствует, в частности, визит заместителя министра энергетики К. Молодцова в Ирак 21 февраля 2018 г., в ходе которого он обсудил с властями Ирака проект «Бадра» «Газпром нефти», перспективы других нефтегазовых проектов, а также восстановление теплоэлектростанций Ирака⁹⁰. Багдад ожидает участия российских компаний в восстановлении иракской экономики⁹¹, но масштабы его в значительной степени будут зависеть в том числе от того, насколько успешно будут вести переговоры другие государства — как страны Запада, так и (в первую очередь) Китай. Несмотря на стратегическое партнерство с Москвой, Пекин не будет уступать ей позиции крупнейшего инвестора в энергетический сектор Ирака.

***В.И. Бартенев, А.И. Соломатин. Международные
межправительственные и неправительственные организации***

При оценке обязательств, взятых на конференции многосторонними институтами, также обращает на себя внимание изменение соотношения сил между организациями, в которых преобладают «традиционные» доноры, и институтами, где они не представлены. Если в 2003 г. обязательства на себя взяли только Бреттон-Вудские институты, то в 2018 г. на двоих Арабский фонд социального и экономического развития и Исламский банк развития пообещали предоставить финансирование в объеме 1,5 и 0,5 млрд долл. соответственно. Это в 4 раза превышает вклад Всемирного банка, который играет в Ираке существенную роль.

⁸⁸ Дворкович отметил вклад российского бизнеса в восстановление Ирака // РИА Новости. 14.02.2018. Доступ: <https://ria.ru/world/20180214/1514607439.html> (дата обращения: 07.11.2018).

⁸⁹ В Кувейте завершилась конференция по поддержке Ирака // ТАСС. 15.02.2018. Доступ: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4959134> (дата обращения: 07.11.2018).

⁹⁰ Россия и Ирак обсудили нефтегазовые проекты и восстановление ТЭС в Ираке. 21.02.2018 // РИА Новости. Доступ: <https://ria.ru/20180221/1515065624.html> (дата обращения: 07.11.2018).

⁹¹ Багдад ожидает участия компаний из России в восстановлении Ирака // РИА Новости. 20.02.2018. Доступ: <https://ria.ru/20180220/1515017054.html> (дата обращения: 07.11.2018).

Всемирный банк (А.И. Соломатин)⁹². Всемирный банк, начавший работать в Ираке только после свержения режима С. Хусейна, несмотря ни на что сохранял свое присутствие на всех этапах новой фазы вооруженного конфликта в Ираке (с 2014 г.), однако запуск новых проектов был возобновлен лишь в 2016 фин. г.

По данным, которые озвучил президент Всемирного банка Джим Ен Ким в Кувейте, объемы взаимодействия ключевого института Группы ВБ — МБРР — с правительством Ирака увеличились до 4,7 млрд долл. в сравнении с 600 млн долл. в 2014 г.⁹³, в то время как МФК удалось привлечь более 1,5 млрд долл. в различные сектора экономики страны. Так, в 2016 г. МФК вложила 250 млн долл. своих средств и организовала приток частных инвестиций в размере 125 млн долл. в крупную частную энергетическую компанию MGES (Mass Global Energy Sulimaniya) с целью оказать помощь в доставке электроэнергии миллионам людей, в том числе в Курдистане, где миграционный кризис сильно ухудшил ситуацию с электроснабжением⁹⁴.

После провозглашения боевиками ИГИЛ «Исламского халифата» Всемирный банк одобрил в общей сложности 11 проектов, профинансированных в первую очередь из средств МБРР. После 2014 г. Банк занялся поддержкой правительства Ирака в реконструкции освобождаемых от джихадистов территорий для укрепления доверия граждан к государству путем стабилизации экономической ситуации и восстановления жилья и источников средств к существованию.

Крупнейшими среди реализованных стали два проекта, в рамках которых Банк направил 1,2 и 1,4 млрд долл. в виде прямой поддержки бюджета соответственно правительству Ирака на укрепление фискальной стабильности и реализацию реформ по трем направлениям: улучшение управления государственными

⁹² Более подробно результаты исследования А.И. Соломатиним логики действий Всемирного банка в Ираке в 2014–2018 гг. освещены в научной статье, публикуемой в текущем номере нашего журнала. — *Прим. ред.*

⁹³ Remarks by World Bank Group President Jim Yong Kim at the Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq // The World Bank. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2018/02/14/remarks-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-at-the-kuwait-international-conference-for-the-reconstruction-of-iraq> (accessed: 09.11.2018).

⁹⁴ IFC makes landmark investment in Iraq to address power shortages amid migrant crisis // International Finance Corporation. Available at: <https://ifcextapps.ifc.org/IFCExt/Pressroom/IFCPressRoom.nsf/0/D3721E9BA1202BC085257FA3003203A5> (accessed: 18.11.2018).

финансами, стабилизация энергоснабжения и повышение эффективности и прозрачности государственных предприятий⁹⁵.

В преддверии проведения конференции в Эль-Кувейте Всемирный банк сыграл ключевую роль в качестве не только одного из организаторов мероприятия, но и партнера в разработке важнейших документов. В частности, он провел оценку ущерба и нужд Ирака после победы над ИГ⁹⁶ в 19 секторах во всех 7 пострадавших от террористов провинциях. Данное исследование стало самым крупным проектом Банка по оценке ущерба и нужд государства, при проведении которого использовались работа специалистов «на земле», а также инновационные подходы по сбору данных с применением спутниковых технологий и социальных сетей.

Именно Всемирный банк помогал в разработке основных программных документов, представленных правительством Ирака на конференции в Эль-Кувейте, в том числе нового Национального плана развития на 2018–2022 гг.⁹⁷, в соответствии с которым Банк составил свою Программу содействия развитию страны на 2018–2022 гг. (она до сих пор не опубликована в открытом доступе).

На самой конференции Банк представлял его президент. Показательно, что в своем выступлении на открытии форума 14 февраля 2018 г. Джим Ен Ким отметил роль лидерства Хайдера Аль-Абади и его правительства в победе над ИГ, а также поддержал его заявление о том, что «Ирак намерен восстановить присутствие и роль правительства в общественной жизни и доверие к нему граждан»⁹⁸.

В то же время Банком были взяты весьма скромные обязательства — на общую сумму 510 млн долл. Речь шла о двух проектах,

⁹⁵ World Bank. US\$1.2 billion to support Iraq amid challenging economic situation // The World Bank. 17.12.2015. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/17/support-iraq-amid-challenging-economic-situation> (accessed: 03.08.2018).

⁹⁶ The damage and needs assessment of affected governorates // The World Bank. 2018. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29438/123631.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (accessed: 04.08.2018).

⁹⁷ Iraq National Development Plan 2018–2022 // Iraqi Committee. Available at: http://www.iraq-jccme.jp/pdf/archives/nationaldevelopmentplan2018_2022.pdf (accessed: 15.11.2018).

⁹⁸ Remarks by World Bank Group President Jim Yong Kim at the Kuwait International Conference for the Reconstruction of Iraq // World Bank. Available at: <http://www.worldbank.org/en/news/speech/2018/02/14/remarks-by-world-bank-group-president-jim-yong-kim-at-the-kuwait-international-conference-for-the-reconstruction-of-iraq> (accessed: 20.11.2018).

нацеленных на укрепление легитимности иракского правительства. Первый из них — проект по усовершенствованию систем водоснабжения и канализации в Багдаде стоимостью 210 млн долл. — нацелен на улучшение качества систем водообеспечения и очистных сооружений для 5 млн жителей Багдада, второй — «Социальный фонд для развития Ирака» стоимостью 300 млн долл. — призван улучшить условия жизни более чем 1,5 млн домохозяйств в Ираке путем расширения их доступа к базовым услугам и создания рабочих мест и будет реализовываться в провинциях Салах-эд-Дин (одной из мухафаз, наиболее сильно пострадавших от наступления ИГ), Дахук (населенной курдами) и Мутанна (южная провинция, населенная преимущественно шиитами, где на протяжении длительного времени население требовало улучшения качества жизни и обеспечения базовыми государственными услугами). В течение 5 лет Всемирный банк планирует масштабировать данный проект и распространить его на все 18 провинций Ирака.

МВФ (В.И. Бартенев). Международный валютный фонд непосредственно не занимается выделением средств на постконфликтное восстановление, однако предоставляемые им средства во многих пострадавших от всплеска вооруженного насилия странах играют важную роль как в облегчении общей экономической ситуации в стране-партнере, занимающейся восстановлением, так и в создании условий для списания ей задолженности международными кредиторами и общем улучшении инвестиционного климата в стране. МВФ достаточно активно сотрудничал по обоим направлениям с постсаддамовским Ираком⁹⁹, начиная с 2004 г. — после международного признания временного правительства в стране (резолюция СБ ООН № 1546). Фонд использовал как различные финансовые механизмы в целях поддержания макроэкономической стабильности и осуществления структурных реформ, так и техническую помощь¹⁰⁰. В общей сложности с 2004 г. Фонд подписал с Ираком пять различных соглашений, из которых три первых документа (2004, 2005, 2007) сыграли ключевую роль в стабилизации ма-

⁹⁹ Ирак был членом МВФ с момента подписания Бреттон-Вудских соглашений, но взаимодействия после ирано-иракской войны не осуществлялось.

¹⁰⁰ Takagi S., Donovan D., Momani B., Perez L.L., de Las Casas M., Pisa M. The IMF and fragile states: Eight selected country cases // Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund. 06.03.2018. P. 53. Available at: <http://www.icio-imf.org/ieo/files/completedevaluations/BP02%20-%20Eight%20Selected%20Country%20Cases.PDF> (accessed: 02.11.2018).

кредитно-экономической ситуации в стране и подготовке списания ее задолженности Парижским клубом кредиторов. В 2015 г. МВФ вновь пришел на помощь правительству Ирака на фоне резкого падения доходов из-за снижения цен на нефть и роста затрат на борьбу с ИГ, запустив Инструмент для ускоренного финансирования (Rapid Financing Instrument, RFI, 1,24 млрд долл.), а в июле 2016 г. последовало подписание соглашения о праве использования кредита (Stand-by Arrangement в размере 5,34 млрд долл. сроком на 3 года) с немедленным выделением 634 млн долл. по данной программе на поддержание платежного баланса и обеспечение устойчивости государственного долга. Кроме того, Фонд оказывал Ираку и техническую помощь, укрепляя потенциал государственных институтов.

После провозглашения победы над ИГ МВФ выступил с достаточно жесткой критикой нового государственного бюджета Ирака, в котором резко сократилась доля средств, выделяемых Региональному правительству Курдистана (с 17 до 12%)¹⁰¹. Курдские политики сразу же стали нагнетать ситуацию. Например, Масуд Хайдер, член комитета по финансам парламента Ирака, сказал: «Если Багдад не выполнит требование МВФ, они не одобряют бюджет Ирака, и его финансовая репутация пострадает в такой степени, что большие компании и банки не смогут иметь дело с Багдадом»¹⁰². Никаких официальных заявлений представителей МВФ по данному вопросу к моменту подготовки материала не последовало. Однако даже минимальный риск прекращения действия программы Фонда создавал дополнительную неопределенность среди потенциальных доноров и инвесторов.

Другие организации (В.И. Бартенев). Среди организаций системы ООН ключевую роль в Ираке в последние годы играет Программа развития ООН, которая в июне 2015 г. по просьбе правительства Ирака запустила программу «Финансовый механизм стабилизации обстановки» (Funding Facility for Stabilization, FFS) в целях содействия возвращению к нормальной жизни районов, освобожденных от террористов ИГ, и возвращению внутренне перемещенных лиц в места постоянного проживания. В рамках программы по состоянию на 2017 г. были профинансированы 1544 проекта (435 завершены, 376 находились в процессе реали-

¹⁰¹ IMF objects Iraq's KRG budget share // Financial Tribune. 10.03.2018. Available at: <https://financialtribune.com/articles/world-economy/83340/imf-objects-iraq-s-krb-budget-share> (accessed: 02.11.2018).

¹⁰² Iraqi MP rejects claim IMF loans tied to boosting Kurdish budget share // Rudaw. Available at: <http://www.rudaw.net/english/business/070220181> (accessed: 02.11.2018).

зации и 476 — в процессе разработки), бенефициарами которых стали почти 4 млн иракцев. Общая стоимость взносов от 25 доноров превысила 700 млн долл.¹⁰³; первая десятка доноров данной программы представлена в табл. 4.

Таблица 4

Десятка крупнейших доноров программы ПРООН «Финансовый механизм стабилизации обстановки в Ираке»

№ п/п	Донор	Объем взноса (млн долл.)
1	Федеративная Республика Германия	215,5
2	Соединенные Штаты Америки	115,3
3	Европейский союз	73,8
4	Объединенные Арабские Эмираты	60
5	Нидерланды	42,2
6	Дания	38,1
7	Норвегия	33,2
8	Швеция	26,7
9	Япония	24,1
10	Великобритания	19,2

Источник: Funding facility for stabilization. Annual report 2017. P. 131 // United Nations Development Programme in Iraq. Available at: <http://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/library/Stabilization/funding-facility-for-stabilization-annual-report-2017.html> (accessed: 02.11.2018).

Абсолютное большинство проектов были разработаны для провинций Найнава (984) и Анбар (430). Распределение проектов по секторам представлено в табл. 5.

На самой конференции в Эль-Кувейте представители ПРООН объявили о запуске 2-летней программы быстрого восстановления и обеспечения стрессоустойчивости Ирака (Iraq Recovery and Resilience Program, RRP), нацеленной на обеспечение перехода от гуманитарной помощи и помощи в стабилизации обстановки к восстановлению и полностью согласованной с приоритетами, обозначенными иракским правительством в основных программных документах. По словам Генерального секретаря ООН А. Гуттереша, программа будет направлена в первую очередь на «оживление областей, уязвимых к риску возобновления насилия, содействие расширению участия в политическом процессе и

¹⁰³ Funding facility for stabilization. Annual report 2017 // United Nations Development Programme in Iraq. Available at: <http://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/library/Stabilization/funding-facility-for-stabilization-annual-report-2017.html> (accessed: 02.11.2018).

Таблица 5

**Секторальное распределение
проектов, реализовывавшихся по
Программе ПРООН «Финансовый
механизм стабилизации обстановки в
Ираке» в 2017 г.**

Сектор	Количество проектов
Образование	562
Электроснабжение	146
Здравоохранение	236
Пропитание	114
Муниципальное управление	225
Дороги и мосты	18
Канализационные системы	88
Водоснабжение	119
Жилой сектор	36

Источник: Funding facility for stabilization. Annual report 2017. P. 10 // United Nations Development Programme in Iraq. Available at: <http://www.iq.undp.org/content/iraq/en/home/library/Stabilization/funding-facility-for-stabilization-annual-report-2017.html> (accessed: 02.11.2018)

к распространению экстремизма районов (восстановление доверия внутри общин, восстановление доверия к правительству и создание экономических возможностей), а оставшиеся 6 — всей страны (децентрализация базовых услуг, обеспечение устойчивых дивидендов, предоставление поддержки выжившим в конфликте семьям, ускорение примирения, вовлечение молодежи, расширение политического участия). Программа будет одновременно оценивать результаты работы гуманитарных организаций по оказанию помощи внутренне перемещенным лицам и принимающим их общинам во время конфликта, а также результаты деятельности правительства и ПРООН по стабилизации обстановки в городах и районах, освобожденных от ИГ. Программа будет реализовываться под эгидой Национальной рабочей группы по восстановлению Ирака, и за каждый компонент будут отвечать

инклюзивному социальному развитию» и нацелена на оказание помощи тем, кто пострадал от действий ИГ более всего¹⁰⁴.

Главная цель данной программы — в том, чтобы люди в пострадавших областях увидели ощутимые улучшения уже на ранних стадиях процесса восстановления, а не ждали долгие годы, прежде чем получить дивиденды от крупномасштабных инфраструктурных проектов и структурных реформ. В программе ярко выражен акцент на процессе миростроительства и противодействию экстремизму на уровне отдельных общин. RRP в общей сложности включает 9 компонентов, 3 из которых касаются наиболее уязвимых

¹⁰⁴ UN Country Team Iraq joint press release: UN Secretary-General António Guterres launches the Iraq Recovery and Resilience Programme [EN/AR/KU] // ReliefWeb. 14.02.2018. Available at: <https://reliefweb.int/report/iraq/un-country-team-iraq-joint-press-release-un-secretary-general-ant-nio-guterres-launches> (accessed: 02.11.2018).

различные министерства. Средства в программу будут поступать напрямую в соответствующие агентства ООН или через специальный Финансовый механизм программы (RRP Funding Facility), администрировать который от лица Страновой команды ООН в Ираке будет как раз ПРООН и который будет возглавлять наблюдательный совет во главе с генеральным секретарем кабинета министров и резидентом-координатором ООН в Ираке¹⁰⁵. В общей сложности по программе планируется мобилизовать 943 млн долл. на реализацию 61 проекта. На первый год ООН поставила цель мобилизовать на реализацию указанной программы 482 млн долл.

Международные НПО (В.И. Бартенев). Отдельно обращают на себя внимание существенные цифры помощи, заявленные международными НПО: около 330 млн в виде преимущественно гуманитарной помощи¹⁰⁶. В числе организаций, сделавших наибольшие пожертвования, — Международный комитет Красного Креста (130 млн долл.), Human Appeal of the UK (30 млн долл.), Peace Society (15 млн долл.), Direct Aid Association (10 млн долл.), Survival Association (10 млн долл.), а также организации из арабских стран: Общество Красного Полумесяца Кувейта — 2,5 млн долл., Министерство вакуфов и исламских дел Кувейта — 35 млн долл.¹⁰⁷, кувейтское гуманитарное и благотворительное общество «Аль-Салам» — 15 млн долл., Кувейтская международная исламская благотворительная организация — 10 млн долл., Катарский Фонд «Образование для всех» — 13,5 млн долл.¹⁰⁸

* * *

Результаты анализа данных, представленных на научном семинаре, позволяют сделать некоторые важные выводы, относящиеся как непосредственно к иракским реалиям, так и к архитектуре содействия международному развитию в целом.

¹⁰⁵ Iraq recovery and resilience programme // United Nations. Integrated Coordination Office for Development & Humanitarian Affairs. Available at: http://uniraqrpp.org/pdf/un_iraq_english.pdf (accessed: 02.11.2018).

¹⁰⁶ Kuwait, UAE, Saudi pledge billions for Iraq's reconstruction // Gulf Business. 14.02.2018. Available at: <http://gulfbusiness.com/kuwait-pledges-2bn-iraqs-reconstruction/> (accessed: 02.11.2018).

¹⁰⁷ The Iranian position on the reconstruction of Iraq // Rawabet Center for Research and Strategic Studies — Iranian Studies Unit. 17.02.2018. Available at: <https://rawabet-center.com/en/?p=5351> (accessed: 02.11.2018).

¹⁰⁸ Ebraheem M. Int'l NGOs pledge USD 330.1 million in support of Iraq at Kuwait Conf // Iraqi News. 12.02.2018. Available at: <https://www.iraqinews.com/features/intl-ngos-pledge-usd-330-1-million-in-support-of-iraq-at-kuwait-conf/> (accessed: 02.11.2018).

1. Скромные результаты конференции в Кувейте объясняются целым комплексом причин.

Во-первых, обращает на себя внимание принципиальное и даже в некоторой степени демонстративное отстранение США от участия в процессе восстановления Ирака, столь заметное на фоне масштабов вовлечения администрации Дж. Буша-мл. в 2003 г. Как представляется, сегодня американские власти не чувствуют себя связанными моральными обязательствами помогать Ираку, как было сразу после инициированного ими вторжения в страну. Они не оккупируют Ирак и им не нужно «покупать» лояльность местного населения. У членов команды Д. Трампа нет и той личной заинтересованности в распределении контрактов на восстановление, которая, несомненно, была у Р. Чейни, Д. Рамсфелда, П. Бремера и других высокопоставленных лиц в администрации Дж. Буша-мл. Кроме того, тот факт, что США решили ограничиться предоставлением экспортного кредита на сумму 3 млрд долл., говорит и о радикальной смене приоритетов при администрации Д. Трампа, стремящейся к получению экономической выгоды даже в таких стратегически важных регионах, как Ближний Восток, и о ее гораздо более скептическом отношении к использованию инструментов внешней помощи (в противовес ограничениям на предоставление средств) для обеспечения американских национальных интересов.

Во-вторых, имеют значение психологические факторы. В 2003 г. независимо от того, поддерживала ли та или иная страна вторжение «коалиции желающих» в Ирак без санкции ООН или нет, свержение одиозного диктаторского режима, несомненно, порождало определенные надежды на строительство «нового» Ирака. Предвидеть в полной мере интенсивность повстанческого движения и террористической активности и масштабы коррупции в стране, подпитывавшие высокий уровень политического насилия, было невозможно. К 2018 г. мировое сообщество уже имело за плечами опыт инвестирования колоссальных объемов средств в Ирак впустую.

Одни только США выделили на восстановление Ирака 60 млрд долл. — это порядка 40% суммы, которую потратили иракские власти (146 млрд долл.), и, как свидетельствуют отчеты Специального генерального инспектора по вопросам восстановления Ирака (Special Inspector-General for Iraq Reconstruction)¹⁰⁹,

¹⁰⁹ Learning from Iraq. A final report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction. 2013 // University of Denver. Available at: <http://psm.du.edu/media/>

значительная часть этих средств, как, впрочем, и в Афганистане, либо была израсходована нецелевым образом, либо осела в карманах коррумпированных иракских чиновников федерального, регионального и муниципального уровней. Коррупция в высших эшелонах власти, безусловно, стала одной из причиной нарастания недовольства, в первую очередь в населенных суннитами районах Ирака. В конечном счете это привело к тому, что весь север Ирака в 2014 г. оказался под контролем «Исламского государства». На освобождение страны от джихадистов понадобилось в общей сложности более трех лет, по истечении которых Ирак вновь нуждался во внешней помощи¹¹⁰.

Испытывать тот же энтузиазм в этих условиях донорам было объективно сложно, особенно с учетом того, что Ирак остается страной с высочайшим уровнем коррупции (10-е место с конца в индексе восприятия коррупции), и заявления Хайдера аль-Абади о том, что следующей войной будет «война с коррупцией», мало кого убеждают¹¹¹. Вместе с тем инвестиционный климат в стране (164-е место в мире из 182 по индексу легкости ведения бизнеса) не располагает к крупным капиталовложениям, а политические риски, в том числе в области безопасности, включая риск нового всплеска террористической активности, остаются очень высокими.

В-третьих, доноры еще в большей степени, чем в 2003 г., исходят из того, что Ирак как один из крупнейших мировых экспортеров нефти с доказанными запасами нефти почти в 150 млрд баррелей может финансировать восстановление из собственных средств, — в конце концов основные макроэкономические показатели страны действительно серьезно улучшились за это время.

2. Зримое перераспределение ролей в пользу «нетрадиционных» доноров по сравнению с 2003 г. также связано в первую очередь с американским фактором. В начале 2000-х годов США занимали в мировом донорском сообществе абсолютно доминирующее положение как на глобальном уровне, так и — в особен-

documents/us_research_and_oversight/sigir/lessons_learned/us_sigir_final-report_learning-from-iraq.pdf (accessed: 02.11.2018).

¹¹⁰ См. также: Ozcan M. The daunting task of rebuilding Iraq and the Kuwait Conference // Al Sharq Forum. 16.03.2018. Available at: <https://www.sharqforum.org/2018/03/16/the-daunting-task-of-rebuilding-iraq-and-the-kuwait-conference/> (accessed: 10.03.2018).

¹¹¹ Abadi promises war on corruption // Iraq Business News. 23.11.2017. Available at: <http://www.iraq-businessnews.com/2017/11/23/abadi-promises-war-on-corruption/> (accessed: 10.03.2018).

ности — на Ближнем Востоке, и их исключительно большая доля в средствах на восстановление Ирака не была чем-то из ряда вон выходящим на фоне колоссальных средств, которые США выделяли Египту, Израилю, Иордании, Палестинским территориям. Несмотря на бюджетный дефицит, США могли позволить себе потратить за первые три года на помощь Ираку столько же средств, сколько на помощь Германии, и в два раза больше средств, чем на помощь Японии в годы Второй мировой войны¹¹².

Выход же на первый план региональных акторов — Турции, Ирана, монархий Персидского залива — к 2018 г. отражает существенное возрастание динамики региональных процессов, в том числе под влиянием обострения соперничества между этими странами, которое охватывает весь макрорегион, но в котором Ирак, несомненно, занимает особое место. Ввиду реального усиления Ирана в Ираке, которое произошло после свержения режима С. Хусейна и которое еще не было заметно осенью 2003 г., и на фоне победы над «Исламским государством» значительный вклад в которую внесли поддерживаемые Ираном шиитские формирования, и Турция, и Саудовская Аравия стремятся всеми силами противодействовать усилению влияния ИРИ, в том числе посредством увеличения финансовой помощи Багдаду.

Вместе с тем миллиардные обязательства, взятые арабскими странами и Турцией на конференции в Кувейте, отражают общую тенденцию к усилению глобальной роли доноров, не входящих в КСР ОЭСР, особенно в оказании помощи соседним государствам. В первую очередь стоит отметить многократно возросшую роль Турции, которая в 2003 г. еще не была крупным игроком в сфере содействия международному развитию, а теперь уверенно стремится к десятке крупнейших мировых доноров. При этом перераспределение сил между западными и незападными акторами происходит и на уровне многосторонних институтов, и на уровне неправительственных организаций, среди которых все более активную позицию начинают занимать структуры, созданные арабскими странами.

3. Достаточно скромные (и по отношению к совокупным потребностям, и по отношению к объемам 2003 г.) масштабы обязательств, взятых международными донорами в Эль-Кувейте в феврале 2018 г., внесли определенную лепту в результаты парламентских выборов в Ираке, на которых партия Хайдера аль-

¹¹² Подробнее см.: Serafino N. U.S. occupation assistance: Iraq, Germany and Japan // Congressional Research Service Report for Congress. Washington, D.C.: GPO, 2006.

Абади уступила партии «Ас-Саирун» — коалиции кандидатов, возглавляемой шиитским богословом Муктадой ас-Садром (сам он при этом не баллотировался), и альянсу «Фатх» во главе с экс-министром транспорта и одним из командиров шиитского народного ополчения «Аль-Хашд аш-Шааби» Хади аль-Амири. 12 июня двум шиитским блокам удалось договориться о создании коалиции большинства. По ряду оценок, результаты выборов в Ираке следует рассматривать как пролог к значительному усилению роли Ирана в стране, что может оказать весьма существенное влияние и на сам характер процесса восстановления, и на участие в нем арабских доноров, которые могут пересмотреть масштабы своего вовлечения. Кроме того, результаты парламентских выборов увеличивают уже обозначившийся риск того, что населенные суннитами области Ирака, в наибольшей степени пострадавшие от конфликта с ИГ и при этом куда менее привлекательные с точки зрения разработки нефтяных месторождений, чем южные провинции, вновь останутся обделенными. «Надо всегда помнить о том, что экономическое восстановление Ирака — важнейший компонент процесса политического урегулирования. Сбои в работе инфраструктуры, отсутствие элементарных услуг для населения, зарплата, работы являются дестабилизирующими факторами, которые подогревают различного рода экстремистские настроения. Именно поэтому важно безотлагательно начать процесс экономического восстановления и решения гуманитарных задач»¹¹³, — эти слова, сказанные заместителем министра иностранных дел РФ Ю. Федотовым, который представлял интересы России на конференции в Мадриде в 2003 г., 15 лет назад, в полной мере подходят и для характеристики текущей ситуации¹¹⁴. В свое время маргинализация суннитов уже имела катастрофические последствия в виде усиления «Исламского государства» в Ираке, и мировое сообщество должно сделать все для того, чтобы этого не произошло вновь.

Материал подготовил к печати
директор Центра проблем безопасности и развития
факультета мировой политики МГУ к.и.н. *В.И. Бартенев*

¹¹³ Интервью заместителя министра иностранных дел России Ю.В. Федотова Агентству «Интерфакс», опубликованное 21 октября 2003 года под заголовком «Процесс восстановления в Ираке должен быть прозрачным и с ясными правилами» // МИД России. 23.10.2003. Доступ: http://www.mid.ru/press_service/deputy_ministers_speeches/-/asset_publisher/O3publba0Cjv/content/id/499962 (дата обращения: 10.08.2018).

¹¹⁴ Jalabi R., Geogy M. Remaking Iraq // Reuters. 21.03.2018. URL: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/iraq-mosul-official/> (accessed: 10.10.2018).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? Сборник статей / Отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов; ИВ РАН; фак-т мировой политики и ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова. М.: ИВ РАН, 2012.
2. Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте / Отв. ред. В.Г. Барановский, В.В. Наумкин; ИВ РАН. М.: ИВ РАН, 2018.
3. Звягельская И.Д. Ближний Восток и Центральная Азия. Глобальные тренды в региональном исполнении. М.: Аспект Пресс, 2018.
4. Звягельская И.Д. Суверенитет и государственность на Ближнем Востоке: невыносимая хрупкость бытия // Контурь глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2017. Т. 10. № 2. С. 97–109.
5. Наумкин В.В. Кризис государств-наций на Ближнем Востоке // Международные процессы. 2018. Т. 15. № 2. С. 27–43.
6. After the Arab Uprisings: Between democratization, counter-revolution and state failure / Ed. by R. Hinnebusch. Abingdon, UK: Routledge, 2016.
7. China's Belt and Road Initiative: An opportunity for Iraq // Al-Bayan Center for Planning and Studies. 2018. Available at: <http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/04/867563522.pdf> (accessed: 05.04.2018).
8. Eberling G. China's bilateral relations with its principal oil suppliers. Lanham: Lexington, 2017.
9. Heydemann S. Explaining the Arab Uprisings: Transformations in comparative perspective // Mediterranean Politics. Vol. 21. No. 1. P. 192–204.
10. Joffe G. The Arab Spring in North Africa: Origins and prospect // The Journal of North African Studies. Vol. 16. No. 4. P. 507–532.
11. Lynch M. The Arab uprisings explained: New contentious politics in the Middle East. New York: Columbia University Press, 2014.
12. Lynch M. The new Arab wars: Uprisings and anarchy in the Middle East. New York: Public Affairs, 2017.
13. Re-thinking Western policies in light of the Arab Uprising / Ed. by R. Alcaro, M. Haubrich-Seco. Rome: Istituto Affari Internazionali (IAI), 2012.
14. The struggle for influence in the Middle East: The Arab Uprisings and foreign assistance / Ed. by F. Bicchì, B. Chailland, S. Heydemann. Abingdon, UK: Routledge, 2016.
15. US approaches to the Arab Uprisings: International relations and democracy promotion / Ed. by A. Wahlrab, M.J. McNeal. New York: I.B. Tauris & Co. Ltd, 2017.

RECONSTRUCTING IRAQ AFTER THE VICTORY OVER THE ISLAMIC STATE: PROSPECTS FOR INTERNATIONAL ENGAGEMENT

This publication represents a final report of the research seminar 'Re-constructing Iraq: domestic logic and role of external actors' organized on June 26, 2018 by the Center for Security and Development Studies of the School of World Politics of the Lomonosov Moscow State University in partnership with the Center for Arab and Islamic Studies of the Institute

for Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences as part of the CSDS team's systematic monitoring of international activities aimed at strengthening governance in the states of the Middle East affected by the Arab Awakening. The report summarizes the results of the CSDS experts' examination of domestic and international context and the outcomes of the Kuwait International Conference for Reconstruction of Iraq which was convened with a joint support from the United Nations, the World Bank and the European Union on February 12–14, 2018 and became one of the largest pledging conferences in recent years. The publication contains an assessment of a domestic environment in Iraq on the eve of the Kuwait Conference, analysis of distribution of commitments among different donor groupings, and explains the logic behind the actions of the 'established' donors belonging to the OECD DAC (the United States, the European Union, Germany) and non-DAC 'emerging' donors (Turkey, Iran and the Gulf monarchies), as well as international organizations. Special attention is paid to comparing the context and the outcomes of the forum in Kuwait and the Madrid Conference of 2003 — the first pledging conference for reconstruction of Iraq held after the overthrow of the Saddam Hussein. The conclusion is drawn that smaller than expected commitments made by international donors in Kuwait (mostly in the form of loans and export credits) can be explained, mainly, by the shift in the perceptions of the 'established' donors, and the U.S. in particular, which proved to be unwilling to invest large sums of money in a notoriously corrupt country and at the same time quite confident about the oil-rich Iraq's ability to meet reconstruction needs from its own funds. Against this background there have been a visible and understandable re-distribution of roles in favor of 'non-traditional' donors, mainly regional actors — Turkey, Iran, Saudi Arabia and the UAE which act out of totally different logic than the Western donors. This change is noticeable also at the level of multilateral institutions and non-governmental organizations, and reflects both a considerable strengthening of non-Western countries' donor potential and a growing competition with one another in an increasingly unstable region. Concrete scope of each donor's engagement in the reconstruction of Iraq will be determined by the its assessment of risks related to political dynamics in the country after the 2018 parliamentary elections. This dynamics, in its turn, will depend also on the Iraqi government's ability to conduct a dialogue with its external partners.

Keywords: Iraq, reconstruction, international development cooperation, 'established' donors, 'non-traditional' donors, Islamic State, United States, European Union, Germany, Gulf countries, Turkey, Iran, China, Russia, World Bank, IMF, UNDP.

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

REFERENCES

1. Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A. (eds.). 2012. *Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she? Sbornik statei* [Middle East, Arab Awakening, and Russia: What next?]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)
2. Baranovsky V.G., Naumkin V.V. (eds.). 2018. *Blizhnii Vostok v menyayushchetsya global'nom kontekste* [Middle East in the changing global context]. Moscow, IV RAN Publ. (In Russ.)
3. Zvyagelskaya I.D. 2018. *Blizhnii Vostok i Tsentral'naya Aziya. Global'nye trendy v regional'nom ispolnenii* [Middle East and Central Asia: Global trends in regional rendition]. Moscow, Aspekt Press. (In Russ.)
4. Zvyagelskaya I.D. 2017. Suverenitet i gosudarstvennost' na Blizhnem Vostoke: nevnosimaya khрупkost' bytiya [Sovereignty and statehood in the Middle East — the unbearable fragility of being]. *Outlines of global transformations: Politics, economics, law*, vol. 10, no. 2, pp. 97–109. (In Russ.)
5. Naumkin V.V. 2018. Krizis gosudarstv-natsii na Blizhnem Vostoke [Crisis of the nation-states in the Middle East]. *International Trends*, vol. 15, no. 2, pp. 27–43. (In Russ.)
6. Hinnebusch R. (ed.). 2016. *After the Arab uprisings: Between democratization, counter-revolution and state failure*. Abingdon, UK, Routledge.
7. *China's Belt and Road Initiative: An opportunity for Iraq*. 2018. Al-Bayan Center for Planning and Studies. Available at: <http://www.bayancenter.org/en/wp-content/uploads/2018/04/867563522.pdf> (accessed: 05.04.2018).
8. Eberling G. 2017. *China's bilateral relations with its principal oil suppliers*. Lanham, Lexington.
9. Heydemann S. 2016. Explaining the Arab Uprisings: Transformations in comparative perspective. *Mediterranean Politics*, vol. 21, no. 1, pp. 192–204.
10. Joffe G. 2011. The Arab Spring in North Africa: Origins and prospect. *The Journal of North African Studies*, vol. 16, no. 4, pp. 507–532.
11. Lynch M. 2014. *The Arab uprisings explained: New contentious politics in the Middle East*. New York, Columbia University Press.
12. Lynch M. 2017. *The new Arab wars: Uprisings and anarchy in the Middle East*. New York, Public Affairs.
13. Alcaro R., Haubrich-Seco M. (eds.). 2012. *Re-thinking Western policies in light of the Arab Uprising*. Rome, Istituto Affari Internazionali (IAI).
14. Bicchì F., Chailland B., Heydemann S. 2016. *The struggle for influence in the Middle East: The Arab uprisings and foreign assistance*. Abingdon, UK, Routledge.
15. Wahlrab A., McNeal M.J. 2017. *US approaches to the Arab uprisings: International relations and democracy promotion*. New York, I.B. Tauris & Co. Ltd.