Российская академия наук
Институт Соединённых Штатов Америки и Канады

США & Канада

ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА

Научный и общественно-политический журнал

2022 № 2 (626) Февраль

Основан в январе 1970 года

Выходит 12 раз в год
ISSN 2686-6730

Журнал издаётся под руководством
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор
А.Н. ПАНОВ

Редакционная коллегия:

В.Н. Гарбузов (ИСКРАН, Москва, Россия); П.С. Золотарёв (ИСКРАН, Москва, Россия); Е.Г. Комкова (ИСКРАН, Москва, Россия); К.И. Косачёв (Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Москва, Россия); С.В. Лавров (МИД РФ, Москва, Россия); Л.Ф. Лебедева (ИСКРАН, Москва, Россия); В.П. Лукин (Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Москва, Россия); М.Г. Носов (Институт Европы РАН, Москва, Россия); О.Г. Овчинников (ИСКРАН, Москва, Россия); А.Н. Панов (МГИМО, Москва, Россия); А.А. Пороховский (МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, Россия); М.А. Портной (ИСКРАН, Москва, Россия); С.М. Рогов (ИСКРАН, Москва, Россия); С.А. Рябков (МИД РФ, Москва, Россия); В.Б. Супян (ИСКРАН, Москва, Россия); Т.А. Шаклеина (МГИМО, Москва, Россия); Том Грэм (Ассоциация Киссинджера, Нью-Йорк, США); Пан Давэй (Шанхайская академия общественных наук, Шанхай, КНР); Нобуо Симотомаи (Университет Хосэй, Токио, Япония) Анжела Стент (Джорджтаунский университет, Вашингтон, США); Кадзухико Того (Университет Киото Сангё, Киото, Япония).

Номер готовили:

В.С. Аничкина; В.С. Ахонина; М.Ю. Белецкая; А.Л. Коровина; О.Б. Кузнецова; Е.К. Рогульская (заведующая редакцией); А.С. Степанов; Н.А. Счётчикова.

Москва

© Российская академия наук, 2022
© Институт США и Канады РАН, 2022
© Редколлегия журнала «США & Канада» (составитель), 2022

Russian Academy of Sciences
Institute for the U.S. and Canadian Studies

USA & Canada

ECONOMICS – POLITICS – CULTURE

2022 No. 2 (626) February

Published since January 1970

Monthly Publication (12 Times a Year)
ISSN 2686-6730

The Journal is published under supervision of the Department of Global Problems and International Relations of the RAS

Editor-in-Chief
A. PANOV

Editorial Board:

V. Garbuzov (ISKRAN, Moscow, Russia); P. Zolotarev (ISKRAN, Moscow, Russia); E. Komkova (ISKRAN, Moscow, Russia); K. Kosachev (Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia); S. Lavrov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); L. Lebedeva (ISKRAN, Moscow, Russia); V. Lukin (Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia); M. Nosov (The Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia); O. Ovchinnikov (ISKRAN, Moscow, Russia); A. Panov (MGIMO, Moscow, Russia); A. Porokhovskii (Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia); M. Portnoi (ISKRAN, Moscow, Russia); S. Rogov (ISKRAN, Moscow, Russia); S. Ryabkov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); V. Supyan (ISKRAN, Moscow, Russia); T. Shakleina (MGIMO, Moscow, Russia); Thomas Graham (Kissinger Associates, Inc., New York, USA); Pan Dawei (Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai, China); Nobuo Shimotomai (Hosei University, Tokyo, Japan); Angela Stent (Georgetown University, Washington, D.C., USA); Kazuhiko Togo (Kyoto Sangyo University, Kyoto, Japan).

Moscow

© Russian Academy of Sciences, 2022
© Institute for the U.S. and Canadian Studies (ISKRAN), 2022
© Editorial Board of "USA & Canada" (compiler), 2022

Содержание

2022, № 2 (626)

Самуйлов С.М. Поражение США в Афганистане и усиление напряжённости в Центральной Азии **5**

Лебедева Л.Ф. Социальная повестка администрации Дж. Байдена **24**

Демчук А.Л., Каратеев А.Ю. Мобилизационные механизмы Канады в условиях пандемии COVID-19 ..... **36**

Юлдашева Г.И. Узбекистан – США: новый этап стратегического партнёрства **57**

Точка зрения

У Яньбинь Индо-Тихоокеанская стратегия США в контексте конкуренции между США и Китаем: восприятие угрозы и структура альянса **73**

Комментарии, заметки

Исраелян Е.В. Афганский вектор в современной политике Канады **87**

В мире бизнеса

Перова М.К. США: Новые контуры цепочки поставок фармацевтических препаратов **98**

Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. Продовольственные системы Канады: взгляд сквозь призму новых концепций **112**

Информация для авторов **127**

Публикуемые материалы отражают точку зрения авторов, которая может не совпадать с мнением редколлегии журнала.
Любое использование публикаций журнала в коммерческих целях, включая перепечатку или перевод на иностранные языки, без письменного согласия редакции не допускается.
Ссылка на журнал при цитировании или частичном использовании текста публикаций обязательна.

Contents

2022, No. 2 (626)

Samuylov S.M. Defeat of the United States in Afghanistan and Escalation of Tensions in Central Asia **5**

Lebedeva L.F. The Biden Administration's Social Agenda **24**

Demchuk A.L., Karateev A.Yu. Canada's mobilization mechanisms in the context of the COVID-19 pandemic **36**

Yuldasheva G.I. Uzbekistan - US: A New Stage of Strategic Partnership **57**

Opinion

Wu Yanbin U.S. – Indo-Pacific Strategy in the Context of U.S.-China Competition: Threat Perceptions and Alliance Structure **73**

Notes, Comments

Issraelyan E.V. Afghan Agenda in Current Canadian Politics **87**

In the World of Business

Perova M.K. The United States: New Contours of the Supply Chain for Pharmaceuticals **98**

Revenko L.S., Soldatenkova O.I., Revenko N.S. Food Systems in Canada: A Look Through the Lens of New Concepts **112**

Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77-71487 от 13.11.2017.
Адрес редакции: 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.
☎ (495) 691-13-32. E-mail: USA-Canada@mail.ru

УДК: 327
DOI: 10.31857/S2686673022020018

Поражение США в Афганистане и усиление напряжённости в Центральной Азии

С.М. Самуйлов
Институт США и Канады РАН (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок. 2/3.
ORCID: 0000-000-4033-717X e-mail: fpcenter@rambler.ru

Резюме. В статье исследуются негативные последствия для стран Центральной Азии «хаотичного бегства» США из Афганистана летом 2021 г. после безуспешной 20-летней войны, провал попыток Вашингтона создать в этой стране «стабильную демократию» и собственные дееспособные вооружённые силы, неспособность американцев отказаться от неизбывной веры в универсализм своей системы ценностей, реакция России и стран – членов ОДКБ на этот уход и захват власти талибами в Афганистане. Также показывается, что, по данным американской разведки, иностранные террористические группировки в Афганистане в ближайшие годы могут настолько усилиться, что будут в состоянии организовать новые террористические акты на территории США. Это будет уже не только политическое, но и полное военное поражение Вашингтона в этой стране.

Ключевые слова: уход американцев, Афганистан, рост напряжённости, Центральная Азия, талибы, стабильная демократия, строительство нации, провал попыток, вера в универсализм, афганское отделение ИГИЛ, «Аль-Каида», Россия, ОДКБ

Для цитирования: Самуйлов С.М. Поражение США в Афганистане и усиление напряжённости в Центральной Азии. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2022; 52 (2): 5-23: DOI: 10.31857/S2686673022020018

Defeat of the United States in Afghanistan and Escalation of Tensions in Central Asia

Sergei M. Samuylov
Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation
ORCID: 0000-000-4033-717X e-mail: fpcenter@rambler.ru

Abstract. The article examines the negative consequences for Central Asia of the “chaotic flight” of the United States from Afghanistan in the summer of 2021 after an unsuccessful twenty-year war, the failure of Washington to create a “stable democracy” and its own capable armed forces in this country, the inability of Americans to abandon the universalism of their value system, the reaction of Russia and the member states of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) to this withdrawal and seizure of power by the Taliban in Afghanistan. It is also shown that, according to US intelligence, foreign terrorist groups in Afghanistan in the coming years may become so strong that they will be able to organize new terrorist attacks on

US soil. This will be not only a political, but a complete military defeat for Washington in this country.

Keywords: American withdrawal, growing tensions, Central Asia, Taliban, stable democracy, nation building, failure of attempts, belief in universalism, Afghan branch of ISIS, Al-Qaeda, Russia, CSTO

For citation: Samuylov S.M. The defeat of the United States in Afghanistan and the escalation of tensions in Central Asia. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (2): 5-23. DOI: 10.31857/S2686673022020018

ВВЕДЕНИЕ

Одна из главных внешнеполитических целей в рамках общего курса республиканской администрации Дональда Трампа «Америка прежде всего» заключалась в том, чтобы завершить «бесконечную войну» в Афганистане на приемлемых условиях и вернуть американские войска домой. Ради её достижения американцы пошли на переговоры с лидерами «Талибана» – радикального исламистского террористического движения, в этническом плане состоящего, в основном, из пуштунов. В итоге после многолетних трудных переговоров в конце февраля 2020 г. удалось подписать соглашение с талибами о постепенном мирном урегулировании и прекращении войны. Соглашение предусматривало сокращение численности американского контингента с 12 000 до 8 600 с течение 135 дней и начало прямых переговоров талибов (проводить такие переговоры талибы отказывались в течение многих лет) с официальными проамериканскими властями в Кабуле о «полном и всеобъемлющем прекращении огня». При этом афганское правительство должно было поделиться властью с ними. Затем планировался дальнейший постепенный вывод войск США и НАТО, темпы которого должны были зависеть от успешности переговоров [1]. Полный вывод американских войск по соглашению должен был быть завершён к 1 мая 2021 года.

После победы Дж. Байдена на президентских выборах 2020 г., которую Д. Трамп длительное время отказывался признавать, но, будучи официально всё ещё президентом США (до 20 января 2021 г.), он приказал сократить численность американских войск в Афганистане и Ираке до 2 тысяч военнослужащих в каждой стране. Замысел в отношении Афганистана заключался в том, что при такой небольшой численности американцев талибы перейдут в решительное наступление, захватят значительную часть территории страны и тем самым создадут большие внешнеполитические проблемы для демократической администрации.

Нечто подобное и начало происходить, когда Дж. Байден, уже вступив в должность президента США, 14 апреля 2021 г. объявил, что принял решение полностью вывести американские войска из Афганистана до сентября этого года, то есть до 20-летия со времени террористических атак 11 сентября 2001 г. В своём заявлении президент подчеркнул, что США «вошли в Афганистан в

2001 г. с тем, чтобы искоренить "Аль-Каиду" и не допустить будущие террористические нападения на США с территории Афганистана». Цель была ясной и справедливой. В конце 2008 г. он, по поручению избранного тогда президента Б. Обамы, назначенный вице-президентом, посетил Афганистан и пришёл к выводу, что только сами афганцы должны руководить своей страной и никакая «неограниченная американская военная сила не может создать и поддержать прочное афганское правительство». При этом он особо отметил, что США достигли цели «гарантировать то, чтобы Афганистан более не использовался в качестве базы, с территории которой можно было бы вновь осуществить нападение на наше отечество» [2]. Следует напомнить, что американцы в 2011 г. ликвидировали лидера «Аль-Каиды» У. бен Ладена на территории Пакистана. Тогда это событие стало чуть ли не общенациональным праздником в США.

Таким образом, по Дж. Байдену, главную военную цель, которую ставили перед собой американцы, вторгаясь в Афганистан в октябре 2001 г., США достигли.

Но, вторгаясь в Афганистан, США ставили перед собой не только военные, но и политические цели. В частности, предприняли большие усилия и потратили сотни миллиардов долларов, чтобы создать там «стабильную демократию». Удалось ли им достигнуть политические и военные цели в полной мере? Это главные вопросы, на которые автор пытается ответить в данной статье, понимая под «поражением американцев» именно то, что им не удалось достигнуть поставленных целей.

РЕАКЦИЯ ДЖ. БАЙДЕНА НА ЗАХВАТ ТАЛИБАМИ АФГАНИСТАНА

Быстрый захват талибами 15 августа 2021 г. Кабула и установление своей власти в Афганистане повергло американцев в шоковое состояние. Как позднее признавался Дж. Байден, разведывательные службы США полагали, что правительство ставленника американцев, президента Ашрафа Гани продержится после их ухода по меньшей мере несколько месяцев – хотя бы до Нового года. Вместо этого А. Гани ещё до прихода талибов бежал в Таджикистан, прихватив с собой несколько миллионов долларов. 300-тысячные афганские силы безопасности, которых американцы готовили, обучали, оснащали и вооружали в течение многих лет, развалились и не оказали никакого сопротивления гораздо меньшим по численности и намного хуже вооружённым военным формированиям талибов.

Ещё бóльшим шоком для американцев стали телевизионные кадры с толпами афганцев на аэродроме Кабула, цеплявшихся за взлетающие военно-транспортные американские самолёты, стремясь убежать от талибов вместе с американцами. Многие погибли. Тысячи афганцев с семьями рвались на лётное поле в надежде улететь, но их не пускали и отгоняли американские солдаты периодической стрельбой. Причём американцы бросили на произвол судьбы не только десятки тысяч работавших на них афганцев и их семьи, но не предупредили о срочном уходе и своих союзников по НАТО, подразделения которых

также воевали вместе с ними в Афганистане и которым пришлось эвакуироваться самостоятельно.

Российский президент В.В. Путин метко охарактеризовал такой уход американцев «бегством».

26 августа 2021 г. в гуще толпы афганцев, собравшихся у ворот аэропорта в Кабуле в надежде улететь вместе с американцами, произошёл мощный взрыв. Террорист-смертник подорвал себя. Погибли 13 американских военнослужащих, ещё 18 получили ранения. Теракт стал крупнейшим для американцев по единоразовым потерям с 2011 г. Афганцев погибло более 170, более 150 получили ранения. Среди погибших афганцев по меньшей мере 28 человек были талибами. Ответственность за взрыв взяла на себя террористическая организация «Исламское государство» (ИГ), точнее, её афганское отделение «Вилаят Хорасан»* [3].

Что касается внутренней ситуации в США, то господствующие в их информационном пространстве либеральные СМИ, которые подвергали президента Д. Трампа беспрецедентной травле, а в 2020 г. упорно замалчивали многочисленные злоупотребления со стороны демократов во время избирательной кампании, на этот раз обрушились с резкой критикой на президента Дж. Байдена. Ожидалось, что президент должен был взять вину на себя за хаос и жертвы в Кабуле. Этого не произошло.

На следующий день после захвата талибами Кабула Дж. Байден выступил со своими разъяснениями, сообщив, что не жалеет о принятом решении по выводу войск, а всю вину за хаос возложил на самих афганцев. Он, в частности, сказал: «Американские войска не могут и не должны участвовать и погибать в войне, в которой афганские силы не желают сражаться сами за себя. Мы потратили более триллиона долларов. Мы обучили и оснастили афганские вооружённые силы численностью около 300 000 человек <…>, силы, бóльшие по размеру, чем военные потенциалы многих наших союзников по НАТО. Мы предоставили им всё необходимое. Мы платили им зарплаты, поддерживали функционирование их военно-воздушных сил, чего “Талибан” не имеет. “Талибан” не имеет ВВС. Мы обеспечивали им поддержку с воздуха. Мы дали им все шансы самим определять своё будущее. Чего мы не могли дать им, так это воли к борьбе за это будущее» [4].

И поскольку афганские вооружённые силы не желали воевать с талибами, как считает Дж. Байден, не было никаких гарантий, что продолжение пребывания американцев в Афганистане ещё в течение года, или пяти, или 20 лет могло как-то изменить эту ситуацию. Против такой логики трудно возражать. Но она

* Данная террористическая группировка была создана в 2015 г. Она официально претендует на территории, некогда входившие в состав провинции *(«вилаят», по-арабски, провинция*) Хорасан Арабского халифата. Имеются в виду территории современного Афганистана, Пакистана, восточные провинции Ирана и часть бывшей советской Средней Азии. Основной метод действий – террористические акты. Хорасановцы неоднократно их совершали в Афганистане против исповедующих шиитский вариант ислама хазарейцев с помощью боевиков-смертников, а также против сикхов.

не остановила либеральные американские СМИ против резкой критики администрации Дж. Байдена.

Напомним, что просоветский режим Мохаммада Наджибуллы после вывода советских войск из Афганистана в 1989 г. и прекращения ему всякой помощи после распада СССР продержался более двух лет прежде, чем его свергли моджахеды.

В своём выступлении 16 августа Дж. Байден снова заявил, что главными целями вторжения США в Афганистан осенью 2001 г. было «достать тех, кто атаковал нас 11 сентября, и добиться того, чтобы "Аль-Каида" не могла использовать Афганистан в качестве базы, с которой могла атаковать нас вновь». Он ещё раз подтвердил, что США достигли этих целей.

И в выступлении 31 августа, когда американцы официально завершили эвакуацию своих людей и, по утверждению президента, примерно 100 тыс. работавших на них афганцев из Кабула, Дж. Байден опять напомнил о главном национальном интересе США – «гарантировать то, чтобы Афганистан никогда не мог быть вновь использован для осуществления нападений на наше отечество». И в третий раз он заявил о том, что США преуспели в достижении этой цели [5], Она была достигнута, утверждал он, десять лет назад (имелась в виду физическая ликвидация У. бен Ладена. – *С.С.*). Затем цели пребывания американцев в Афганистане ещё в течение десяти лет, посетовал Байден, стали неясными.

Президент в этом выступлении также сообщил, что в общей сложности Вашингтон потратил на данную войну более 2 трлн долл., то есть более 2 000 млрд долл. Гигантская по объёму сумма. Это означает, что ежедневно на войну в Афганистане в течение двух десятилетий тратилось около 300 млн долл. [5]. Для сравнения: при Д. Трампе приблизительно на такую сумму выделялась американская военная помощь Украине на целый год. В ходе войны было убито около 2,5 тыс. американцев, около 21 тысячи были ранены.

В обоих выступлениях Дж. Байден сообщил, что, поскольку администрация Д. Трампа заключила соглашение с талибами, ему пришлось выбирать из двух альтернатив. Либо в соответствии с этим соглашением полностью вернуть оставшиеся 2,5 тыс. американских военнослужащих домой, несмотря даже на крайне неблагоприятную для этого ситуацию. Либо осуществить новое наращивание численности американского воинского контингента в Афганистане, начать новую эскалацию войны с тем, чтобы вступить в третье её десятилетие со слабой надеждой победить талибов, чего Вашингтон не смог добиться в течение 20 лет. При этом «наши истинные противники – Китай и Россия» только радовались бы тому, что США продолжают тратить десятки миллиардов долларов и воевать в Афганистане.

Если президент Б. Обама считал, что в Афганистане «ставкой является безопасность США», то Дж. Байден придерживается противоположного мнения. Он не верит в то, что «безопасность Америки укрепится путём развёртывания

тысяч американских военнослужащих и расходования ежегодно миллиардов долларов в Афганистане» [5].

«СТРОИТЕЛЬСТВО НАЦИИ» И УСИЛИЯ ВАШИНГТОНА СОЗДАТЬ «СТАБИЛЬНУЮ ДЕМОКРАТИЮ» В АФГАНИСТАНЕ

В выступлении 16 августа 2021 г. Дж. Байден подчеркнул: «Наша миссия в Афганистане никогда не предполагала строительство нации. Она никогда не предполагала создание объединённой централизованной демократии. Наши жизненно важные национальные интересы в Афганистане сегодня остаются такими же, какими они всегда были: предотвращение террористического нападения на американскую родину» [4].

Что касается «строительства нации» и «создания демократии» в Афганистане, то здесь президент Дж. Байден, мягко говоря, явно лукавил. Республиканская администрация Дж. Буша-младшего (2001–2009 гг.) как раз этим занималась в Афганистане, причём самым активным образом и при мощной поддержке со стороны Конгресса США и международного чиновничества ООН. Достаточно вспомнить содержание закона 2005 г. «О распространении демократии» (*the Advance democracy Act of 2005*) [6] и «Стратегии национальной безопасности США 2006 года».

Первый был введён в качестве составной части бюджета Госдепартамента на 2006 и 2007 гг. и после его утверждения президентом стал законом. А в 2007 г. был одобрен Конгрессом и утверждён президентом в качестве самостоятельного закона. В его преамбуле чётко были изложены главные постулаты мировидения американской политической элиты того времени, о чём я писал в статье 2006 г.: «Итак, в современном американском понимании распространение демократии повсюду в мире равнозначно укреплению национальной безопасности США, выступает одним из эффективных способов борьбы с ”международным терроризмом”, повышает степень стабильности мира и резко снижает вероятность возникновения войн. Из этих постулатов также видно: американцы свято верят, что их либеральная модель демократии является универсальной, общечеловеческой, пригодной для всех народов и государств, независимо от уровня их исторического развития и этнической, культурно-религиозной и географической принадлежности. Термин “универсальная демократия” и убеждённость в её “достижимости” говорят сами за себя <…> Данное мировидение однозначно определяет и сущность нынешней глобальной стратегии США. Она сводится к долговременному курсу на распространение демократии повсюду в мире как силовыми, военными средствами, что происходит в Ираке и Афганистане, так и мирными (с американской точки зрения), с помощью дипломатии» [Самуйлов С.М. 2006: 53].

В соответствии с указанным законом в составе Управления по демократии, правам человека и трудовым отношениям Госдепартамента был создан Отдел по

демократическим движениям и переходным процессам. Его основная задача заключалась в содействии провоцированию «цветных революций» в «недемократических» с точки зрения Вашингтона странах. Американским послам в таких странах ставилась задача «идти в народ» и всячески подбивать местных прозападных активистов, прозападные организации, бизнес и студенческую молодёжь к массовым протестам, то есть «цветным революциям» с целью свержения «недемократического» режима и приведения к власти послушных США молодых лидеров а-ля Саакашвили в Грузии. Такие намерения и действия американцами были названы «дипломатией преобразований» (*transformational diplomacy*).

В том же духе «дипломатии преобразований» во втором разделе «Стратегии национальной безопасности 2006 г.», в частности, говорилось: «Поскольку демократические государства – это наиболее ответственные члены международной системы, продвижение демократии является наиболее эффективной долговременной мерой по укреплению международной стабильности; снижению угроз региональных конфликтов; противодействию терроризму и поддерживающему террор экстремизму и расширению зоны мира и процветания» [7].

Понятно, что на основе таких представлений о внешнем мире Вашингтон, по меньшей мере в период президентства Дж. Буша-младшего, стремился создать, прежде всего в Афганистане и Ираке, «эффективную демократию», ориентированную на США и Запад в целом. Причём, американцы, а также европейские натовцы и чиновники ООН в то время руководствовались наивными представлениями о том, что достаточно в Афганистане, равно как и в Ираке, создать демократические институты по образу и подобию американских, как ситуация в этих странах стабилизируется и можно будет перейти к мирному строительству.

Таким образом, «в соответствии с означенными стереотипами главная задача политики США в Афганистане после свержения режима талибов осенью 2001 г. заключалась в создании основных демократических институтов и демократически избранных органов власти, которые, как ожидалось, должны были принести стране долгожданный мир и стабильность», но «такие ожидания оказались иллюзорными» [Самуйлов С.М. 2007: 6].

Американцам при поддержке ООН и НАТО действительно довольно быстро удалось создать демократические институты в отсталой бедной патриархальной исламской стране, в которой десятилетиями шла гражданская война. В январе 2004 г. Лойя-Джирга – Всеафганский совет старейшин, нерегулярно избираемый от этноплеменных групп для разрешения кризисных ситуаций, состоявший из 502 делегатов, одобрил новую «демократическую» Конституцию Афганистана. В сентябре 2004 г., согласно этой Конституции, пуштун Хамид Карзай, ставленник американцев, был избран первым президентом страны, за которого проголосовали 55% избирателей. Год спустя, в сентябре 2005 г., более 6 млн афганцев проголосовали за избрание членов двухпалатного парламента. Причём, в соответствии с западными стандартами, из 249 депутатов нижней палаты – Народно-

го совета – 68 составляли женщины. В верхней палате – Совете старейшин – было избрано 23 женщины из 102 депутатов.

По логике американцев и всех тех на Западе, кто разделял это мнение, такая демократизация должна была бы привести к стабилизации положения в Афганистане. Однако на деле, словно в насмешку, в 2006 г. степень насилия в стране резко увеличилась. В частности, число террористических актов в виде самоподрывов исламистами-смертниками возросло в 4 раза и достигло 139. Количество дистанционных подрывов замаскированных боеприпасов возросло вдвое – до 1677 [8].

Аналогичная ситуация наблюдалась и в Ираке, где после создания так называемых демократических институтов произошло резкое обострение гражданской войны и войны против американской оккупации.

Стоит напомнить, что во времена президентств Дж. Буша-младшего и Б. Обамы американцы считали одной из главных угроз национальной безопасности не только авторитарные режимы сами по себе, но и, по их терминологии, «слабые, неудавшиеся или хрупкие» (*weak, failed or fragile*) развивающиеся государства. Это такие государства, где центральные власти были слабы и не контролировали собственную территорию, где были сильны антиправительственные вооружённые группировки и царили бедность, коррупция, неграмотность и болезни. На официальных сайтах Госдепартамента того времени говорилось, что такие государства представляют собой «одну из наибольших угроз безопасности» и «являются питательной почвой для терроризма, преступности, похищения людей, гуманитарных катастроф». Как следствие, «предотвращение или управление внутренними конфликтами в таких государствах» стало одним из главных компонентов внешней политики США. И такое «управление» требовало вооружённого вмешательства [Самуйлов С.М. 2013: 231]. Афганистан в США тогда относили к «хрупким государствам».

Для нейтрализации одной из главных таких угроз американцы самым активным образом занимались в Афганистане тем, что они называют «строительством нации» (*nation building),* понимая под ним прежде всего «строительство государства» (*state building*), то есть создание и укрепление таких государственных институтов, как: армия, полиция, суды, центральный банк, системы налогового обложения, здравоохранения, образования и т.п. Сюда же следует отнести также восстановление и развитие экономической инфраструктуры. Всем этим и занимались американцы в Афганистане.

С целью «строительства нации» в указанных развивающихся государствах, включая Афганистан, было произведено соответствующее реформирование в таких ведомствах США, как Госдепартамент и Министерство обороны. В частности, в дипломатическом ведомстве было создано новое подразделение – Служба координатора по восстановлению и стабилизации, основная задача которого заключалась в преодолении постконфликтных ситуаций и в оказании помощи в стабилизации и восстановлении выходящих из гражданской войны государств

«с тем, чтобы они могли встать на устойчивый путь движения к миру, демократии и рыночной экономике». В бытность Хиллари Клинтон государственным секретарём при Б. Обаме (2009–2013) данная служба была преобразована в одно из полноценных функциональных управлений Госдепартамента.

В конце ноября 2005 г. Минобороны США утвердило директиву № 3000.05, в соответствии с которой впервые в истории этого ведомства послевоенные операции по стабилизации приравнивались по значимости к боевым. Другими словами, военные активно вовлекались в «строительство наций» в государствах, где американцы осуществили военное вторжение, в первую очередь в Афганистане и Ираке. В директиве подчёркивалось, что для её реализации Минобороны потребуются специалисты-международники, подразделения военной полиции, офицеры – специалисты по гражданским делам, инженеры, специалисты по психологическим операциям. Всё это делалось для того, чтобы, как тогда говорилось, «выиграв войну» в Афганистане и Ираке, «не проиграть мир». Конгресс активно поддержал инициативу МО и обязал его регулярно информировать законодателей о ходе её воплощения в жизнь.

Ответственным за реализацию директивы был назначен глава Управления МО по специальным операциям и конфликтам низкой интенсивности в ранге помощника министра обороны. В рамках этого управления был создан специальный директорат (отдел) по стабилизационным операциям во главе с одним из заместителей руководителя управления. Кроме того, в объединённых региональных командованиях Минобороны и военных министерствах (Армии, ВВС, ВМС и Корпусе морской пехоты) были назначены высокопоставленные офицеры и созданы рабочие группы, ответственные за разработку, подготовку и проведение операций по стабилизации [Самуйлов С.М. 2013: 233, 234, 235].

1 апреля 2007 г. МО выпустило для Конгресса один из своих отчётов об «институционализации операций по стабилизации». В нём также были указаны основные составные части таких операций, которые включали: обеспечение доставки гуманитарной помощи, восстановление инфраструктуры и предоставление населению жизненно важных услуг, поддержание экономического развития, формирование представительного и эффективного правительства и создание правления на основе закона и т.п. Другими словами, МО наряду с Госдепартаментом и Агентством по международному развитию – главным федеральным ведомством по оказанию экономической помощи развивающимся государствам, было активно вовлечено, в числе прочего, в поддержание экономического развития и демократизацию (создание представительного и эффективного правительства), в первую очередь Афганистана и Ирака.

Таким образом, по меньшей мере, в период президентства Дж. Буша-младшего американцы, вопреки утверждениям Дж. Байдена в 2021 г., активно занимались в Афганистане созданием «эффективной», затем «стабильной демократии», а также «строительством нации». Уже к концу его президентства, к 2009 г., становилось ясно, что с демократией и «строительством нации» практи-

чески ничего не получается. В частности, «Талибан» перешёл в наступление и установил контроль над определёнными частями Афганистана.

УРОКИ, ИЗВЛЕЧЁННЫЕ АМЕРИКАНЦАМИ ИЗ НЕУДАЧ В АФГАНИСТАНЕ

Демократическая администрация Б. Обамы извлекла определённые уроки из провала республиканцев в Афганистане и Ираке. В декабре 2009 г. Б. Обама выступил с программным заявлением, в котором речь уже не шла о создании «стабильной демократии» в Афганистане, хотя его администрация разделяла представления республиканцев того времени о том, что авторитарные режимы и «слабые, неудавшиеся и хрупкие» государства являлись главной угрозой безопасности США. В своём выступлении Б. Обама сообщил о решении послать в Афганистан дополнительно 30 тыс. американских военнослужащих на полтора года с тем, чтобы перехватить инициативу у талибов и нанести им военное поражение. В общей сложности численность американских войск там была доведена до 100 тысяч. С середины 2011 г. начался процесс постепенного её уменьшения.

При этом основная цель американцев заключалась в том, чтобы «подорвать, разоружить и нанести поражение "Аль-Каиде" в Афганистане и Пакистане и лишить её способности угрожать Америке и американским союзникам в будущем». Для достижения этой цели, как полагал Б. Обама, было необходимо лишить «Аль-Каиду» безопасных убежищ, пресечь наступление «Талибана» и сделать невозможным для него свергнуть проамериканское афганское правительство, усилить потенциал афганских сил безопасности, чтобы они могли взять на себя ответственность за будущее Афганистана [8].

Другими словами, демократы при Б. Обаме всё ещё полагали, что можно нанести военное поражение талибам и с помощью многочисленных афганских сил безопасности обеспечить устойчивость проамериканского правительства в Кабуле. Как уже отмечалось выше, Б. Обама считал, что в Афганистане на карту поставлена безопасность США. Время показало, что указанных военных целей демократам достичь не удалось.

Республиканская администрация Д. Трампа, отстаивая политику «Америка прежде всего», кардинальным образом пересмотрела представление своих предшественников о внешнем мире. Вторжение в Ирак Д. Трамп считал «катастрофой», а в конце 2016 г. пообещал американским военным «прекратить гонку по свержению режимов, о которых мы ничего не знаем», и это обещание выполнил. В «Стратегии национальной безопасности» конца 2017 г. однозначно указывалось, что в мире возобновилось соперничество великих держав и идёт борьба между «свободным миром» во главе с США, с одной стороны, и «государственным авторитарным капитализмом» во главе с Китаем и Россией – с другой.

Соответственно, главными соперниками и противниками США на международной арене, то есть первостепенной угрозой их безопасности, провозглашались Китай и Россия. Следовательно, авторитарные режимы и слабые государства вроде Афганистана и Ирака уже не являлись главными угрозами и «вечные войны» в них необходимо было закончить. При Д. Трампе численность американских войск в Афганистане сократилась приблизительно с 15,5 тыс. до 2,5 тыс. человек. Полностью вывести войска ему не дали генералы.

В декабре 2019 г. либеральной «Вашингтон пост» удалось раздобыть закрытый доклад по Афганистану, подготовленный на основе интервьюирования федеральных служащих (дипломатов, военных, сотрудников по оказанию экономической помощи), ответственных за проведение афганской политики [10]. Из него следовало, что американцы в этой стране самым активным образом занимались «строительством нации», на что было потрачено с 2001 г. 133 млрд долл. Представители федеральных правительственных ведомств утверждали, что вместо обеспечения стабильности и стремления к миру Вашингтон невольно создал коррумпированное неэффективное правительство, зависимое от американской военной силы, для выживания которого необходимо ежегодно предоставлять ему многие миллиарды долларов на протяжении десятилетий.

По мнению авторов доклада, США по глупости пытались переделать Афганистан по своему образу и подобию «путём навязывания централизованной демократии и рыночной экономики древнему, бедному, родоплеменному обществу». Ситуацию ухудшало и то, что Вашингтон выделял Афганистану гораздо больше денег, чем тот мог освоить. Многие федеральные служащие полагали, что реализация «стратегии строительства нации была также подорвана высокомерием, нетерпимостью, невежеством и верой в то, что деньги могут решить любые проблемы». При этом «много денег осело в карманах жадных подрядчиков или афганских чиновников в то время, как школы, клиники и дороги, финансируемые США, оставались неотремонтированными» [10].

Другими словами, миллиарды долларов, выделявшихся Вашингтоном, активно разворовывались. А, те реформы Госдепартамента и Министерства обороны, о которых было сказано выше и которые были нацелены на осуществление эффективных стабилизационных операций, по меньшей мере в Афганистане, не привели к ожидавшимся положительным результатам.

Стивен Хэдли, бывший при Дж. Буше-младшем помощником по национальной безопасности, то есть одной из влиятельных фигур во внешнеполитической команде президента, обоснованно утверждал, что американцам так и не удалось создать эффективную модель постконфликтной стабилизации, которая работала бы [10].

Более того, возникли опасения, что ИГ и “Аль-Каида” могут усилиться в Афганистане. А ведь их ликвидация и обезвреживание, как заявлялось в 2001 г., было главной целью всей афганской миссии Соединённых Штатов.

В конце сентября 2021 г. в комитетах по делам вооружённых сил обеих палат Конгресса США состоялись жёсткие, напряжённые слушания по проблемам «хаотичного ухода» Соединённых Штатов из Афганистана, который отдельные законодатели-республиканцы назвали «бедствием эпического масштаба», «паническим бегством» и даже «предательством». На слушаниях выступили министр обороны Ллойд Остин, председатель Комитета начальников штабов (КНШ) генерал Марк Милли и командующий Центральным командованием генерал Кеннет Маккензи.

Естественно, некоторые демократы защищали и одобряли решение Дж. Байдена о выводе войск. Но в целом члены Конгресса были крайне раздражены тем хаосом и беспорядком, террористическими актами, которые происходили в Кабуле в процессе ухода американцев. Законодатели-республиканцы подвергали администрацию Дж. Байдена и военных резкой критике, некоторые из них призывали руководителей Министерства обороны уйти в отставку. Им было задано множество острых вопросов. Наибольший интерес вызвало заявление генерала М. Милли о том, что «существует реальная возможность», что «Аль-Каида» или ИГ в Афганистане могут восстановиться «в недалёком будущем» в течение последующих 6, 12, 18, 24, 36 месяцев. Л. Остин согласился с такой оценкой [11]. А заместитель министра обороны по политике Колин Кал, выступая 26 октября в сенатском Комитете по делам вооружённых сил, на аналогичный вопрос председателя комитета демократа от штата Род-Айленд Джека Рида, ссылаясь на оценки американских разведывательных служб, ответил, что, хотя отделение ИГ в Афганистане и “Аль-Каида” имеют намерение «проводить внешние операции», включая территорию США, но в настоящее время «никто из них не обладает потенциалом осуществлять это». По мнению Кала, ИГ может обрести такой потенциал в течение 6–12 месяцев, «Аль-Каида» – в течение от одного года до двух лет. Поэтому американцы должны проявлять «бдительность» в отношении этих угроз [12].

Таким образом, можно сделать вывод: США, не сумев создать «стабильную демократию» в Афганистане путём формирования демократических институтов и проведения выборов и несмотря на свою непоколебимую веру в универсализм американских ценностей и возможность «строительства нации», где угодно, потерпели политическое поражение в Афганистане. А то, что демократам уже при Дж. Байдене не удалось, как обещал Б. Обама в 2009 г., пресечь наступление талибов плюс крах афганских сил безопасности и свержение проамериканского правительства, свидетельствуют о том, что Вашингтон потерпел и военное поражение.

Возникает закономерный вопрос: зачем президенту Дж. Байдену понадобилось говорить заведомую неправду относительно того, что Вашингтон не занимался созданием демократии и строительством нации в Афганистане? Ответ найти несложно. Неизбывная вера американцев в универсализм своих представ-

лений составляет один из важнейших компонентов их национального самосознания, точнее, их представления о себе как «исключительной богоизбранной нации». То, что эти ценности не прижились в таких исламских государствах, как Афганистан и Ирак, даже в результате многолетних кровопролитных войн, однозначно свидетельствует: они вовсе не являются универсальными, приемлемыми для всех.

По логике вещей американским политикам и экспертам после таких провалов следовало бы начать пересматривать свои представления о собственных ценностях. Но отказ от их универсализма означал бы сильнейший удар по национальному самосознанию американцев, по их восприятию себя как «исключительной нации». Администрация Дж. Байдена не решилась на это. Оказалось, проще и легче сказать неправду.

Тем не менее из выступления Дж. Байдена 16 августа 2021 г. следовало, что американцы осознали, что ошибкой было «принимать участие и воевать неопределённо долго в конфликте, который не соответствует национальным интересам Соединённых Штатов <…> пытаться переделать страну путём бесконечного развёртывания американских вооружённых сил в ней» [4]. В выступлении 31 августа 46-ой президент США косвенно признал, что попытки создать демократию в Афганистане были недостижимой целью и впредь перед американскими миссиями необходимо ставить «ясные, достижимые цели». И самое важное – уход из Афганистана касается не только этой страны. Это – «окончание эры больших военных операций с тем, чтобы переделать другие страны» [5].

УСИЛЕНИЕ НАПРЯЖЁННОСТИ В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Талибы, жаждущие международного признания их режима, обещали, что не будут представлять угрозу для соседних государств. Однако, очевидно, удержать власть им будет гораздо сложнее, чем её захватить, ибо для этого необходимо наладить более или менее стабильную мирную жизнь, восстановить хотя бы сносно действующую экономику, чтобы не допустить голода. Последнее остаётся под большим вопросом, в частности потому, что около 10 млрд афг. долл. остаются замороженными в американских банках, а в стране наблюдается деградация экономической и гуманитарной обстановки.

Логично предположить, что решение внутренних проблем в ближайшие годы будет удерживать талибов от возможной внешней экспансии. Кроме того, их смутная идеология направлена на создание «Исламского эмирата Афганистан», то есть носит географически ограниченный характер.

Этого нельзя сказать об упоминавшихся выше афганском отделении ИГ – организации «Вилаят Хорасан», которая претендует на территорию бывшего Арабского халифата, включая часть Средней Азии. Организация и её союзники исповедуют радикальный вариант салафизма – течения ислама, последователи которого борются «за чистоту» исламской веры и полагают, что все, кто «откло-

нился от чистого ислама» первых трёх поколений таких верующих, подлежат физическому уничтожению.

В июльском 2020 г. докладе Совета Безопасности ООН численность боевиков «Вилаят Хорасан» оценивалось приблизительно в 2 200; количество примкнувших к хорасановцам членов «Исламского движения Узбекистана» – около 140; в союзной «Аль-Каиде» на территории Афганистана – от 400 до 600 боевиков. А число пакистанских террористов, преимущественно из организации «Техрик-е Талибан Пакистан» составляет приблизительно 6 500 [13]. Причём захватившие власть в Кабуле афганские талибы категорически отрицают присутствие иностранных боевиков, хотя некоторые их подразделения переходят на сторону «Вилаят Хорасан».

Наибольшая часть этих сил сосредоточена на востоке страны и часто скрывалась от нападений афганских вооружённых сил, американцев, других натовцев, а также талибов в соседней, пограничной, гористой и труднопроходимой «Зоне племён» Пакистана. Но гипотетически им не составит большого труда выйти через северные провинции Афганистана к границам Таджикистана, Узбекистана и Туркмении.

Однако «Вилаят Хорасан» к 2021 г. оказалась в значительной мере ослабленной из-за военных действий против неё американцев, других натовцев, афганских ВС. Её лидеры «халифы и эмиры» периодически физически устранялись. Но полностью группировку уничтожить не удалось, что и подтвердил террористический акт рядом с аэропортом Кабула в августе 2021 года.

Следует подчеркнуть, что центральноазиатские государства не особенно полагаются на свои вооружённые силы в случае вторжения исламских боевиков из Афганистана. Это одна из главных причин членства Казахстана, Киргизии и Таджикистана в ОДКБ и их участия вместе с Россией в ежегодных учениях. Кроме того, с советских времён в Таджикистане располагается российская хорошо вооружённая 201-я военная база, одна из главных функций которой состоит в прикрытии границы страны с Афганистаном на ротационной основе совместно с таджикскими пограничниками.

Судя по открытым данным, сегодня численность её военнослужащих-контрактников превышает 7 000, они располагаются в двух городах: Душанбе и Бохтаре. В арсенале базы имеются современные модернизированные танки Т-72, бронетранспортёры БТР-82, зенитные ракетные комплексы С-300, самоходные гаубицы. Имеется также дивизион реактивных систем залпового огня большой мощности «Ураган» калибром 200 мм. Весной 2019 г. на базе был сформирован батальон современных беспилотных летательных аппаратов для ведения воздушной разведки и нанесения ударов с воздуха по наземным целям [15]. В случае вторжения боевиков-исламистов главный их удар придётся на себя принимать этой базе.

В первой половине августа 2021 г. были успешно проведены военные учения России, Таджикистана и Узбекистана (де-юре не входящего в ОДКБ) в приграничных районах Таджикистана с Афганистаном. Сценарий учений был вполне адекватным – уничтожение исламистских бандитских формирований, прорвавшихся с территории Афганистана. Более серьёзные учения «Рубеж-2021» состоялись на территории Киргизии 7–9 сентября 2021 г. уже после окончательного вывода американских войск из Афганистана 31 августа. В нём приняли участие вооружённые силы Киргизии, России, Казахстана, Таджикистана, представители Объединённого штаба и Секретариата ОДКБ. В общей сложности было задействовано более тысячи военнослужащих и более 150 единиц боевой техники. Отрабатывалась контртеррористическая операция по уничтожению бандитских формирований, проникших на территорию условного государства – члена ОДКБ. По легенде боевики могли применить беспилотные летательные аппараты. Их «атака» была отражена киргизским зенитно-ракетным подразделением с помощью ПЗРК «Стрела-2М».

Показательно, что на заключительном этапе за учениями помимо киргизских и российских высокопоставленных военных чинов наблюдали также военные атташе Турции, США, Казахстана, Индии, Великобритании, ФРГ, Франции, Японии, аккредитованные в Киргизии [16].

Значительное обострение обстановки в Центральной Азии после ухода американцев и захвата власти талибами в Афганистане потребовало срочного созыва внеочередного саммита стран – членов ОДКБ. Он состоялся 16 сентября в Душанбе после предшествовавшей ему встрече и переговоров министров иностранных дел, обороны и секретарей советов национальной безопасности (СКБ) стран – членов ОДКБ. Участники довольно единодушно подчеркнули необходимость укрепления таджикско-афганской границы. Министр иностранных дел России С.В. Лавров сообщил, что Москва поддерживает контакты с запрещённым в РФ движением «Талибан», в первую очередь, чтобы обезопасить центральноазиатские страны. Делать это приходится для исправления ошибок западной коалиции во главе с США, которая и породила многочисленные проблемы, включая массовую миграцию в Европу. В.В. Путин, выступая на саммите дистанционно, подчеркнул: «В нынешних условиях как никогда востребована самая тесная координация и сплочённость государств – членов ОДКБ. Мы также согласились, что необходимо быть готовыми в любой момент в полной мере задействовать оборонный и политический потенциал ОДКБ для обеспечения безопасности, поддержания мира и стабильности в наших странах» [19].

В ходе данной сессии СКБ ОДКБ была высказана серьёзная озабоченность сохранением у афганского отделения ИГ и «Аль-Каиды», других террористических группировок сильных позиций в Афганистане и их стремлением расширить своё влияние не только внутри страны, но и вовне, на другие государства.

Уже появились сведения о том, что бывшие афганские военнослужащие, обученные американцами и не успевшие бежать из страны подальше от тали-

бов, начали активно вливаться в группировку «Вилаят Хорасан». В случае дальнейшей деградации социально-экономического и гуманитарного положения в Афганистане, наступления голода, вполне вероятными становятся резкое усиление и активизация прежде всего ИГИЛ.

Понятно, что в случае усиления экспансионистские амбиции группировки и её союзников будут возрастать. Нетрудно предположить, что её боевики могут попытаться вторгнуться в наиболее бедные граничащие с Афганистаном государства – Таджикистан и Туркмению, которые имеют слабые вооружённые силы. Боевики также могут попытаться свергнуть существующие там режимы.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Напрашиваются несколько основных выводов.

Во-первых, Россия и центральноазиатские страны ОДКБ хорошо осознают угрозу, исходящую от радикальных исламистов в Афганистане, обладают необходимым военным потенциалом и решимостью её нейтрализовать в случае их вторжения. Не трудно предположить: если боевикам «Вилаят Хорасан» удастся свалить правительство, например, Туркмении, то следующей их целью станет дестабилизация исламских республик Северного Кавказа и Поволжья в России.

Во-вторых, если этим же боевикам или «Аль-Каиде» через некоторое время удастся организовать громкий террористический акт на территории США, это полностью опровергнет успокоительные заявления Дж. Байдена о том, что Вашингтон достиг главной военной цели в Афганистане. И это можно будет трактовать не только как частичное, но и как полное военное поражение США в этой стране.

В-третьих, гигантские финансовые, материальные и многолетние усилия американцев с намерением создать в Афганистане «стабильную демократию» провалились. Другими словами, Вашингтон потерпел полное политическое поражение в этой стране. Формальное создание демократических институтов по образу и подобию американских абсолютно не оправдало себя.

Казалось бы, в такой ситуации американцам следовало пересмотреть свою неизбывную веру в универсализм, общечеловеческую пригодность своей системы ценностей и своей модели демократии. Но ничего подобного не происходит. Отказ от этого означал бы сильнейший удар по национальному самосознанию американцев, по их представлению о себе, как об «исключительной богоизбранной нации». Администрация Дж. Байдена не решилась на такой отказ в явной форме. Президент предпочёл говорить неправду.

Но рано или поздно Вашингтону придётся сказать правду, как бы тяжело и болезненно это ни было для американцев.

В-четвёртых, попытка государственного переворота в Казахстане в начале 2022 года на волне массового возмущения засильем клана Нурсултана Назарбаева, пресечение которой потребовало вмешательства миротворческих сил ОДКБ,

показала, насколько хрупкими являются центральноазиатские политические режимы даже в небедных государствах.

Не вызывает сомнений, что эти события подстегнут группировку «Вилаят Хорасан» в Афганистане и её союзников к тому, чтобы попытаться свергнуть наиболее слабые центральноазиатские режимы, как только появится такая возможность.

России следует быть готовой к такому возможному повороту событий.

ИСТОЧНИКИ

1. Wong Kr. Trump's peace agreement with Taliban brings end of Afghan war in light after 18 years. *Breitbart.* 01.03.2020. Available at: https://www.breitbart.com/politics/2020/03/01/trump-peace-agreement-taliban-afghan-war/ (accessed 19.10.2021).

2. Remarks by president Biden on the way forward in Afghanistan. 14.04.2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021?04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/ (accessed 29.10.2021).

3. Взрывы в Кабуле привели к крупнейшим за годы разовым потерям армии США. 27.08.2021. Available at: https://www.rbc.ru/politics/27/08/2021/6127e13a9a794741f321349d/ (accessed 30.10.2021).

4. Remarks by president Biden on Afghanistan. 16.08.2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/ (accessed 24.10.2021).

5.Remarks by president Biden on the end of the war in Afghanistan. 31.08.2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/-08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/ (accessed 25.10.2021).

6. The `Advance Democratic Values, Address Nondemocratic Countries, and Enhance Democracy Act of 2005′. Congress.gov Available at: ttps://www.congress.gov/bill/109th-congress/senate-bill/516/text (accessed 25.10.2021).

7. The National Security Strategy. March 2006. Available at: https://geogebush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/ (accessed 25.10.2021).

8. The U.S. war in Afghanistan 1999-2021. Council on foreign relations. Available at: https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan (accessed 25.10.2021).

9. Transcript of Obama speech on Afghanistan. *CNN*. 02.12.2009. Available at: https://edition.cnn.com/2009/POLITMS/12/02/obama.afghanistan.speech.transcript/index. html (accessed 28.10.2021).

10. Steinbuch Y. U.S. wasted billions on nation-building project in Afghanistan. *New York Post*. 09.12.2019. Available at: https://nypost.com/2019/12/09/us-wasted-billions-on-nation-building-project-in-Afghanistan/ (accessed 30.10.2021).

11. Hansler J., Sierra Ch. Top U.S. general: "real possibility" al Qaeda or ISIS could reconstitute in next 6-36 months in Afghanistan. *CNN*, 29.09.2021. Available at: https://edition.cnn.com/politics/live-news/afghanistan-withdrawal-house-hearing-09-29-21/index.html (accessed 02.11.2021).

13. Chamberlain S. Top Pentagon official: ISIS-K could attack US in "6 to 12 months". *New York Post.* 26.10.2021. Available at: https://nypost.com/2021/10/26/top-pentagon-official-isis-k-could-attack-us-in-6-or-12-months/ (accessed 30.10.2021).

14. «Вилаят Хорасан»: как ИГ пережило в Афганистане расцвет и упадок. 18.08.2020. Available at: https://riafan.ru/1303034-vilayat-khorasan-kak-ig-perezhilo-v-afganistane-rascvetr-i-upadok (accessed 22.11.2021).

17. Гаврилов Ю. Военные России, Таджикистана и Узбекистана проводят совместные учения. 09.08.2021. Available at: https://rg.ru/voennye-rossii-tadzhikistana-i-uzbekistana-provodiat-sovmestnoe-uchenie.html (accessed 22.09.2021).

18. КСБР ЦАР в ходе активной фазы учения «Рубеж-21» в Кыргызстане провели совместную контртеррористическую операцию. 09.09.2021. Available at: https://odkb-csto.org/training/rubezh/ksbr-tsar-v-khode-aktivnoy-fazy-ucheniya-rubezh-2021-v-kyrgyzstane-proveli-sovmestnyu-kontreri (accessed 22.09.2021).

19. Стенограмма сессии Совета коллективной безопасности ОДКБ. 16.09.2021. Available at: president.org/tekst/stenogramma-sessii-kollektivnoi-bezopasnosti-odkb-16-09-2021. html (accessed 23.09.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Самуйлов С.М. 2013. Внешнеполитический механизм США: основы и современное реформирование. М.: ИСКРАН, 2013. 315 с.

Самуйлов С.М. 2007. «Демократизация» Афганистана: что нового? // *Свободная мысль*, № 10, С. 5-18.

Самуйлов С.М. 2006. США: от силового экспорта демократии к дипломатическому? // *Свободная мысль*, № 9-10. С. 52-65.

REFERENCES

Samuylov, S.M. 2013. Vneshnepoliticheskiy mechanism SShA: osnovy i sovremennoye reformirovanie [U.S. foreign policy making mechanism: basics and modern reforming] (In Russ.). Moscow, ISKRAN, 315 pp.

Samuylov, S.M. 2007. "Demokratizatsiya" Afganistana: chto novogo? {"Democratization of Afghanistan: what is new?] (In Russ.). *Svobodnaya mysl*, No. 10, P. 5-18.

Samuylov, S.M. 2006. SShA: ot silovogo exsporta demokratii k diplomaticheskomu? [USA: from democracy export by force toward diplomatic one?] (In Russ.) *Svobodnaya mysl*, No. 9-10. P. 52-65.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

САМУЙЛОВ Сергей Михайлович, доктор исторических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра исследований внешнеполитического механизма США. ИСКРАН. Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3

Sergey M. SAMUYLOV, Doctor of Sciences (History). Chief Researcher. Department of USA Foreign Policy Studies. Institute for the U.S. and Canadian Studies. Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 04. 12.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 16.12.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 18.12.2021.

2022; 2: 24-35 США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture

JEL H53, H11, H30, I32
УДК 364.05, 364.1
DOI: 10.31857/S268667302202002X

Социальная повестка администрации Дж. Байдена

Л.Ф. Лебедева
Институт США и Канады Российской академии наук,
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3.
ORCID: 0000-0002-4464-2916 e-mail: l.lebedeva@iskran.ru

Резюме. В начале своего президентства Дж. Байден продолжает принимать меры чрезвычайного характера по поддержке населения и экономики. Эпидемия коронавируса с её последствиями по всему спектру жизнедеятельности человека стала ключевым фактором формирования социальной повестки действующей президентской администрации, вместе с тем актуализировала системную адаптацию программ помощи американским домохозяйствам на перспективу. В статье обсуждаются вопросы усиления роли государства в социальной защите населения перед новыми вызовами, возможные направления модернизации программ, финансируемых из бюджетных средств.

Ключевые слова: социальная политика, федеральный бюджет, пандемия, США

Для цитирования: Лебедева Л.Ф. Социальная повестка администрации Дж. Байдена. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2022; 52 (2): 24-35.
DOI: 10.31857/S268667302202002X

The Biden Administration's Social Agenda

Liudmila F. Lebedeva
Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.
2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.
ORCID: 0000-0002-4464-2916 e-mail: l.lebedeva@iskran.ru

***Abstract*:** Biden's social agenda being under pandemic stress is designed to protect the security of the households facing new challenges, with focus on the economic recovery, working families, as well as expanding welfare programs; strengthening federal budget non defense expenditures. Needy families are of special attention. Twenty-five years after the Personal responsibility and work opportunity reconciliation act was passed by Congress the main program for Temporary Assistance for Needy Families with children is providing with cash assistance less than one of every four families in poverty. Though large amounts of cash assistance for pandemic struggle have taken place, low-income households are facing challenges while paying their bills for basic needs. Strategic vision of social problems by Biden's administration demonstrates expanding the state role in social security, plans for modernization existing programs financed from the federal budget; managing new risks for American households.

Keywords: social policy, federal budget, pandemic, U.S.

***For citation**:* Lebedeva L.F. Biden's Social Agenda. *USA & Canada: Economics*, *Politics*, *Culture* 2022; 52 (2): 24-35. DOI: 10.31857/S268667302202002X

ВВЕДЕНИЕ

Сложившаяся во второй половине прошлого столетия система поддержки населения США столкнулась в нынешнем веке, ещё до пандемии, с вызовами долгосрочного характера, в том числе демографическими; влиянием новых технологий на экономику, жизнедеятельность человека, личное потребление; а также с последствиями глобального кризиса 2008–2009 гг. и периода затянувшегося после него восстановления. Тогда доля лиц с доходом ниже порога бедности сохранялась выше предкризисного уровня до середины второго десятилетия, что привело к возросшей потребности нуждающихся домохозяйств в государственных пособиях. После улучшения социальных индикаторов в первые три года президентства Д. Трампа последовало их резкое снижение под воздействием пандемии, карантинных ограничений. Несмотря на сдерживание роста показателей бедности благодаря разовым выплатам домохозяйствам, сокращение безработицы в условиях нестабильного экономического восстановления потребность населения в получении государственных пособий по ряду программ увеличивается. При этом осуществление социальной составляющей планов администрации Дж. Байдена осложняется рекордными бюджетными дефицитами и сохраняющимся противостоянием демократов и республиканцев в Конгрессе, в том числе по социальным вопросам.

ФАКТОР ПАНДЕМИИ

Пандемия стала определяющим фактором формирования текущих задач социальной поддержки населения. Их выполнение затрудняется нестабильностью динамики экономического восстановления, преодолением пандемии коронавируса в сочетании с накопившимися системными проблемами в социальной сфере США, а также ресурсными ограничениями. В условиях сохраняющейся неопределённости перспектив ситуации с пандемией, спустя год после первого и наиболее масштабного пакета поддержки населения, экономики по закону «О помощи и экономической безопасности в борьбе с коронавирусом» (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act*), в марте 2021 г. в Конгрессе был утверждён, а затем подписан Дж. Байденом закон «Об американском плане спасения» (*The American Rescue Plan Act of 2021*), предусматривающий государственную помощь в объёме 1,9 трлн долларов.

В результате существенных денежных выплат населению доля государственных трансфертов в личных доходах американских домохозяйств в I квартале 2021 г. достигла 27,4% (почти такого же показателя, как во II квартале 2020 г. – 27,5%), во II квартале – 20,7%, по сравнению со значениями этого показателя до

пандемии – менее 17%) [1]. Беспрецедентные по размерам чрезвычайные разовые выплаты населению из бюджетных средств стали существенной поддержкой доходов домохозяйств и способствовали сдерживанию роста индикаторов бедности в стране.

Показатели численности и доли населения с доходом ниже порога бедности, хотя и возросли в 2020 г. относительно предыдущего года, но остались ниже, чем в 2010–2018 гг. [2]. Несмотря на увеличение в 2020 г. доли американцев с доходом за чертой бедности на 0,9 процентных пункта, данный показатель в первый год пандемии был ниже, чем в весьма экономически благополучном 2018 г. (табл.1).

Таблица 1

Показатели бедности до и во время пандемии

Показатели	***2020 г.***	***2019 г.***	***2018 г.***
Численность населения с доходами ниже черты бедности, тыс. человек	37 247	33 984	38 146
Доля лиц с доходами ниже черты бедности, всего, %	11,4	10,5	11,8
Семьи с супружеской парой, %	4,7	4,0	4,7
Семьи с женщиной во главе в отсутствие супруга, %	23,4	22,2	24,9
Семьи с мужчиной во главе в отсутствие супруги, %	11,4	11,5	12,7

Income and Poverty in the United States. US Census Bureau. W., September 2018; W., September 2021. https://www.census.gov/library/publications/2021/demo/p60-273.html (accessed 10.10.2021).

Рассмотрение долгосрочной динамики показателей распространения бедности по традиционно уязвимым группам населения показывает, что благодаря чрезвычайной денежной поддержке населения они даже улучшились. Среди семей с женщиной во главе в отсутствие супруга в пандемическом 2020 г. данный показатель (23,4%) был ниже, чем за весь период наблюдений с 1959 г. (за исключением 2019 г. – 22,2%). Среди семей с мужчиной во главе в отсутствие супруги уровень бедности (11,4%) в 2020 г. оказался самым низким с 2001 года [2: 68]. Вместе с тем, по действующим программам помощи нуждающимся на получение пособий, исходя из критериев их предоставления, могли претендовать свыше 50 млн американцев, а около 17,9 млн из них имели доход ниже половины установленной черты бедности.

Массовый охват населения денежными выплатами в рамках чрезвычайной помощи привёл к определённому перераспределению доходов разных групп населения, что подтверждают и данные по медианному доходу домохозяйств. При уменьшении реального медианного дохода американских домохозяйств в 2020 г. на 2,9% в наибольшей степени он сократился у семейных домохозяйств во

главе с мужчиной при отсутствии супруги (на 4,0%), а у несемейных с женщиной во главе – даже увеличился на 1,5%.

Данные Бюро переписи населения по медианному доходу домохозяйств расово-этнических групп в 2020 г. до и после налогообложения показывают, что наименьшая разница оказалась у традиционно более низкодоходных категорий населения: у чернокожего населения после выплаты налогов медианный доход был ниже на 1,8%, у испаноязычного – на 1,2%. Для домохозяйств азиатского и белого населения с традиционно более высокими доходами среди расово-этнических групп медианный доход после налогообложения был меньше соответственно на 11,8% и на 9,3%.

Для большинства из тех, кто получил единовременную денежную помощь в начале президентства Дж. Байдена, она превысила по размерам черту бедности в расчёте на месяц; но с каждой последующей разовой выплатой усиливаются риски неопределённости: когда, в каком объёме и на основании каких критериев будет оказана государственная поддержка в дальнейшем.

Рекордная нестабильность динамики располагаемых личных доходов населения в рассматриваемый период нашла отражение в поквартальных и помесячных данных Бюро экономического анализа (табл. 2).

Таблица 2

Динамика располагаемых личных доходов населения США, % изменения к предыдущему периоду

Год, квартал	*Изменение объёма личных доходов в текущих долл., %*	*Изменение объёма личных доходов в долл. 2012 г. , %*
2019 , I квартал	4,1	3,6
2019 , II квартал	1,3	- 1,4
2019, III квартал	3,4	2,3
2019 , IV квартал	4,1	2,4
2020, I квартал	4,3	3,1
2020, II квартал	46,1	48,5
2020, III квартал	- 13,6	- 16,6
2020, IV квартал	- 6,9	- 8,3
2021, I квартал	60,6	54,7
2021, II квартал	- 26,5	- 31,0
Июль	1,1	0,6
август	0,1	- 0,2
сентябрь	- 1,3	- 1,6

National Income and Product Accounts Summary. BEA, October 2021. Available at: https://www.bea.gov/sites/default/effects-of-selected-federal-pandemic-response-programs-on-personal-income-; https://www.bea.gov/sites/default/files/2021-10/pi0821.pdf (accessed 10.11.2021).

Скачкообразная динамика личных доходов в 2020–2021 гг. сопровождалась изменениями в структуре государственных трансфертов. Этот процесс нашёл выражение, прежде всего, в снижении доли страховых выплат по федеральной пенсионной программе «Медикэр» и увеличения той части трансфертов, которая предоставляется из бюджетных поступлений от всех налогоплательщиков.

Произошло и некоторое смещение государственных выплат по возрастному составу получателей – от преимущественно лиц пенсионного возраста к более молодым реципиентам. При этом на государственную денежную помощь могли рассчитывать домохозяйства с доходом, значительно превышающим порог бедности.

Таблица 3

Восприятие американцами бюджетного финансирования и бюджетного дефицита, % респондентов ответивших на вопрос «беспокоит ли вас расходование бюджетных средств и бюджетный дефицит?»

Дата опроса	*В значительной степени*	*Беспокоит*	*Беспокоит немного*	*Вообще не беспокоит*	*Нет мнения*
2021г., 3-15 марта	49	28	15	8	1
2020 г., 2-13 марта	44	29	17	9	до 0,5
2019 г., 1-10 марта	50	30	15	5	до 0,5
2018 г., 1-8 марта	51	26	15	7	1
2017 г., 1-5 марта	49	27	16	7	1
2014 г., 6-9 марта	58	22	14	6	-
2013 г., 7-10 марта	61	23	11	4	1
2012 г., 8-11 марта	60	21	15	3	1
2011 г., 3-6 марта	64	23	8	4	1

Federal Budget Deficit. 2021. Available at: https://news.gallup.com/poll/147626/Federal-Budget-Deficit.aspx (accessed 10.10.2021).

Результатом масштабных чрезвычайных мер в борьбе с пандемией стал рекордный рост ежегодного дефицита федерального бюджета, превысившего более чем в 6 раз значения 2014–2015 фин. гг. В 2020 фин. г. данный показатель достиг 3 132 млрд долл.; в 2021 фин. г., по оценке Бюджетного управления Конгресса, около 3 трлн долл. (при расходах 6,8 трлн долл. и доходах 3,8 трлн долл.) [3]. Столь высокие значения дефицита федерального бюджета беспокоят не только экспертов, политиков, но и жителей США, в том числе 49% из них обеспокоены в значительной степени (табл. 3).

Однако данные опросов показывают, что в начале второго десятилетия (март 2011 г.) вопросы расходования государственных средств (при значительно меньших объёмах затрат и размеров бюджетного дефицита) волновали американских налогоплательщиков куда как больше – 64% респондентов испытывали волнения «в значительной степени» по сравнению с периодом пандемии (49% в марте 2021 г., 44% в марте 2020 г.).

Для финансирования исторически рекордных бюджетных расходов по плану Дж. Байдена предполагается повысить налогообложение высокодоходных категорий населения: максимальной ставки подоходного налога повысится с 37% до 39,6% для тех, у кого годовой доход превышает 1 млн долл.; ставки корпоративного налога повысятся с 21% до 28% [4]. Решение о финансировании федеральной пенсионной системы также предполагается увеличить путём налогообложения заработной платы. Половина самих американских налогоплательщиков считает, что федеральные налоги, которые они платят, и без того слишком высоки. По результатам опроса Службы Гэллапа 2021 г., такого мнения придерживается 50% респондентов [5]. Неопределённость по времени и возможному объёму увеличения поступлений в бюджет в результате повышения налогов усиливается из-за проблем с достижением соглашения по данному вопросу между демократами и республиканцами.

Среди долгосрочных вызовов стабильности социальной защищённости населения, проявившихся задолго до пандемии и усиленных ею, - снижение экономической активности населения. В 2020 г. «на пике кризиса в апреле доля экономически активного населения резко упала до 6,2%, что стало самым низким значением этого показателя с января 1973 г. Число занятых с марта по апрель 2020 г. уменьшилось на 22 млн, а доля занятых в численности трудоспособного населения за этот месяц упала с 59,9% до 51,3%. Это также было самым резким падением и самым низким значением данного показателя за всё время его расчёта с 1948 г.» [Богаевская О.В., Борисова А.Р., Бунина А.А. 2020:43]. В августе 2021 г. безработица снизилась до 5,2%, однако показатель участия в рабочей силе (то есть процент тех, кто или работает, или активно ищет работу) оставался на уровне 61,7% по сравнению с 63, 4% непосредственно перед пандемией.

ЗАДАЧИ ТРЕТЬЕГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ

В течение первого года президентства Байдена, наряду с принятыми чрезвычайными мерами, значительное внимание было уделено накопившимся социальным вопросам; подходам к их решению, принципиально отличающимся от позиции его предшественника в Белом доме Д. Трампа. «Для того, чтобы изначально именуемая «временной» государственная помощь не превращалась в постоянное и консервирующее нахождение граждан за чертой бедности» [Лебедева. 2020:8], на президентском уровне в период республиканской администрации Д. Трампа был поставлен ключевой вопрос оценки действующих программ, финансируемых из федерального бюджета, с учётом достижения реципиентами финансовой самостоятельности.

По указу Д. Трампа «О сокращении бедности в Америке посредством возможностей и экономической мобильности» 2018 г. (*Reducing Poverty in America by Promoting Opportunity and Economic Mobility, 2018)* предполагалось комплексно расследовать функционирование социальных программ, которые финансируются за счёт налогоплательщиков, с учётом условий получения пособий вспомоществования; дать оценку эффективности таких программ в контексте повышения экономической активности реципиентов.

Пандемия прервала осуществление данной инициативы и одновременно стала катализатором модернизации социальных программ для нуждающихся, поддержания и расширения массовой доступности для них здравоохранения, образования, информационных и иных услуг. Приход к власти демократической администрации Дж. Байдена сменил приоритеты и ориентиры президентской политики в социальной сфере.

Как было показано выше, разовые денежные выплаты позволяют смягчить текущие проблемы падения доходов, притормозить рост числа домохозяйств с доходом за порогом бедности; но они не решают вопросов, связанных с системной социальной защитой населения перед новыми вызовами.

Социальным вопросам, их решению уделено большое внимание в «Промежуточном руководстве национальной безопасности» (*Interim National Security Strategic Guidance*) действующей президентской администрации, принятом в марте 2021 г. В документе подчёркивается необходимость обеспечить «безопасность американцев» не только от угроз, поступающих от «великих держав» и «региональных противников», но также от насилия, криминальных действий негосударственных акторов; от последствий климатических изменений, инфекционных заболеваний, кибератак, других угроз благополучию населения. Реализация социальных приоритетов предполагает мобилизацию усилий на федеральном, штатном, локальном уровнях. Согласно «Промежуточному руководству национальной безопасности» принцип «восстановим лучшее» требует в частности «обновления социального контракта», его адаптации к потребностям

современного общества, экономики [6:9]. Благосостояние домохозяйств затрагивает интересы экономически активных американцев, для которых важны качественные рабочие места, расширение возможностей для всех групп населения и социальная защищённость каждой из них.

Исходя из указанных задач, по бюджетному проекту Дж. Байдена на 2022 фин. г. «ассигнования на гражданские направления расходов федерального бюджета нуждаются в увеличении <…> и дело, с точки зрения демократической администрации, не только в новом пандемическом вызове, но и в сокращении расходов по ряду социальных статей в годы президентства Дональда Трампа» [Аксенов. 2021]. В 2020 г., например, по программе временной помощи нуждающимся семьям «максимальные размеры денежной помощи на семью из трёх человек были на уровне или ниже 60% порога бедности» [7]. По данным, приведённым экспертами Центра по бюджетной политике и бюджетным приоритетам, до пандемии в 2019 г. по программе временной помощи нуждающимся семьям с детьми денежные пособия получали лишь 23 из каждых 100 семей с доходом ниже черты бедности. Это почти в 3 раза меньше (68 – из каждых 100), чем в 1996 г., когда был принят закон «О личной ответственности и трудоустройстве» (*Personal Responsibility and Work Opportunity Act)* [Лебедева 2007:52, 53], а в ряде штатов данный показатель ещё меньше (табл. 4).

Таблица 4

Реципиенты денежной помощи по программе временной помощи нуждающимся семьям с детьми

Число семей, получающих денежную помощь из каждых 100 семей с детьми при доходе ниже черты бедности	***Штаты***
До 10	Вайоминг, Аризона, Канзас, Оклахома, Аризона, Алабама, Северная Каролина, Южная Каролина
От 11 до 20	Невада, Юта, Северная Дакота, Южная Дакота, Иллинойс, Вирджиния, Флорида
От 21 до 30	Колорадо, Огайо, Висконсин, Пенсильвания
От 31 до 40	Вайоминг, Мэриленд
Свыше 40	Нью-Йорк, Калифорния, Делавэр, Орегон, Миннесота

TANF Policies Reflect Racist Legacy of Cash Assistance. August 2021. https://www.cbpp.org/research/family-income-support/tanf-policies-reflect-racist-legacy-of-cash-assistance2018 - 2019 гг. (accessed 20.10.2021).

Вопросы приобретения зависимости от пособий из бюджетных средств, снижения мотивации экономической активности и консервации таким образом бедности обсуждаются более полувека. Сторонники введения ограничений на получение пособий трудоспособными лицами обосновывают свою позицию «ловушкой бедности» для реципиентов при отсутствии стимулов к трудоустройству; формированием у реципиентов соответствующих ожиданий вспомоществования, при том, что устройство на работу зачастую не приносило доход, компенсирующий потерю пособий – на детей, различные виды продовольственной помощи, на оплату коммунальных услуг, медицинскую помощь по программе «Медикейд» и других.

Спустя 25 лет, в годовщину принятия закона «О личной ответственности и трудоустройстве» дискуссии об условиях получения помощи трудоспособными неработающими и не проходящими обучение лицами активизировались. Пределы продолжительности получения денежной помощи трудоспособными лицами были ключевым вопросом реформы вспомоществования в середине 1990-х годов. Законом 1996 г. был установлен временной лимит – 60 месяцев, но штаты могли его снизить, чему и последовали 22 штата. В штате Аризона, например, предел получения денежных пособий по данной программе трудоспособными реципиентами был ограничен 12-тью месяцами.

Но в период глобального кризиса конца первого десятилетия, восстановления после него, а впоследствии – в период пандемии условия получения пособий корректировались, а их размеры во многих штатах были увеличены. Несмотря на то, что законодательно срок получения пособий, поддерживаемых из федерального бюджета, был ограничен периодом не более двух лет подряд и не более пяти лет в течение всей жизни, практически во всех штатах допускаются исключения, особенно в кризисные периоды, а также дополнительные выплаты.

«Реформа вспомоществования» спустя 25 лет (после принятия закона «О личной ответственности и трудоустройстве» 1996 г.) [8] стала частью более широкой дискуссии в начале третьего десятилетия о траектории дальнейшего развития системы социальной защиты населения в условиях демографических, технологических, эпидемиологических вызовов – разных по характеру и особенностям влияния на благополучие населения. Наряду с прямыми денежными выплатами населению, критериями их предоставления в перспективе, в фокусе внимания находится существенное увеличение в рамках «Плана спасения Америки» (*American Rescue Plan*) [9] налогового кредита на детей, который предоставляется американцам, в соответствии с определенными критериями, например, на каждого ребенка (до 17 лет), находящегося на иждивении.

По закону «О снижении налогов и создании рабочих мест» 2017 г. сумма налогового кредита на ребенка была повышена в 2 раза – до 2 тыс. долл. – до конца 2025 г. [10]. Согласно плану Дж. Байдена данный вид помощи семьям должен быть увеличен до ежемесячной суммы 250 долл. или 300 долл. на ребен-

ка [11]. В годовом выражении это **означает увеличение** налогового кредита с 2 тыс. долл. до 3 тыс. долл. на ребенка шести лет и старше и с 2 тыс. долл. до 3 тыс. 600 долл. на ребенка до шести лет. Это пособие предназначено всем работающим семьям с ежегодным доходом до 150 тыс. долл. для семейной пары, или 112,5 тыс. долл. для семьи с одним родителем.

В отличие от предыдущих кризисных периодов, когда происходило усиление участия государства в поддержании доходов и жизнедеятельности домохозяйств, в 2020–2021 гг. денежной поддержкой в форме прямых выплат были охвачены группы населения с доходами, значительно превышающими установленные критерии нуждаемости. Впечатляющие масштабы разовых выплат, повышение пособий на ограниченный период времени носят характер чрезвычайной помощи с весьма неопределёнными перспективами её продолжительности; а резкое уменьшение (или прекращение) финансовой поддержки населения при неустойчивой деловой активности чревато массовым распространением бедности.

Смещение фокуса на не страховые инструменты социальной защиты населения усилили её нагрузку на государственный бюджет до исторически беспрецедентного уровня. В сложившейся ситуации реализация социальной составляющей первого проекта федерального бюджета (на 2022 фин. г.) Дж. Байдена, поставленных демократической администрацией задач остаётся под вопросом. Неопределённым остаётся и решение проблем финансирования федеральной пенсионной программы. Законопроект «О пенсионном обеспечении 2100» (*Social Security 2100*), представленный демократами во втором десятилетии, предполагал увеличение ставки налога на заработную плату до 14,8% (с 12,4%) к 2043 г. Прогнозируемое в следующем десятилетии истощение активов федерального пенсионного фонда требует принимать непопулярные решения, но подходы к данному вопросу демократов и республиканце принципиально отличаются. Несмотря на подконтрольные демократам Палату представителей и Сенат, одобрение президентских инициатив в Конгрессе затруднено глубочайшим расколом по бюджетно-налоговым вопросам.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осуществление социальной повестки президента Дж. Байдена сталкивается с бюджетными ограничениями, с проблематичностью законодательного утверждения предложений в силу политического раскола; с непредсказуемость долгосрочных решений, в том числе в социальной сфере. Третье десятилетие обещает стать переходным этапом в изменении перераспределительных процессов в США. Принятые в 2020–2021 гг. чрезвычайные меры поддержки американских домохозяйств позволили снизить риски падения социальной защищённости населения в условиях пандемии. Вместе с тем, её последствия, по всей видимо-

сти, проявились ещё не в полной мере, как и обострившиеся под влиянием новых вызовов накопившиеся проблемы поддержки наиболее уязвимых групп населения, доступности здравоохранения, востребованной профессиональной подготовки, других основных благ и услуг. Текущая ситуация осложняется долгосрочной тенденцией снижения экономической активности населения; возрастающим влиянием новых технологий практически на все сферы жизнедеятельности человека.

ИСТОЧНИКИ

1. National Income and Product Accounts Summary. Personal Income and Its Disposition. BEA. 2021. Available at: https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey (accessed 10.11.2021).

2. Income and Poverty in the United States. US Census Bureau. W., September 2021.

3.Budget outlook. Available at: https://www.cbo.gov/topics/budget/outlook-budget-and-economy (accessed 20.10.2021).

4. Outlook. August 2021. Available at: https://www.cbo.gov/system/files/2021-08/57403-Outlook.pdf (accessed 15.10.2021).

5. Gallup, April 2021. Available at: https://news.gallup.com/poll/1714/Taxes.aspx (accessed 16.10.2021).

6. Interim National Security Strategic Guidance. 2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/up- loads/2021/03/ (accessed 20.10.2021).

7. Family Income Support / Temporary Assistance for Needy Families Tanf. August 5, 2021 Available at: https://www.cbpp.org/research/family-income-support/temporary-assistance-for-needy-families-tanf-at-25. (accessed 16.10.2021).

8. Welfare reform. 2021. Available at: https://www.heritage.org/welfare/heritage-explains/welfare-reform-(accessed 20.10.2021).

9. American Rescue Plan. 2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/american-rescue-plan/ (accessed 15.10.2021).

10. Tax Cuts and Jobs Act. 2017. Available at: http://docshousegov/billsthis week/20171218/CRPT-115HRPT (accessed 12.11.2021).

11. Tax Credit. 2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/child-tax-credit/ (accessed 16.11.2021).

12. Budget and spending. the Social Security 2100 . Act. Heritage, June 2019. Available at: https://www.heritage.org/budget-and-spending/report/the-personal-and-fiscal-impact (accessed 10.10.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аксенов П.А. 2021. Бюджетные планы Дж. Байдена в первый год президентства. *Россия и Америка в XXI веке*, № 4. DOI: 10.18254/S207054760017749-0

Богаевская О.В., Борисова А.Р., Бунина А.А., Гудев П.А., Давыдов А.А., Десятски Е.А., Дмитриев С.С., Журавлева В.Ю., Кислицын С.В., Кириченко Э.В., Кулакова В.К., Мишин И.О., Чудинова К.О. 2020. Третий год Трампа в Белом доме: идейный раскол и международная конфликтность. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН,* № 1. С. 23-50. DOI: 10.20542/afij-2020-1-23-50

Лебедева Л. Ф. 2007. США: государство и социальная политика. М.: Наука. 271 с.

Лебедева Л.Ф. 2020. Социальные ориентиры администрации Д. Трампа и их восприятие в американском обществе. *США & Канада: экономика, политика, культура*. №6. С. 5-19. DOI: 10.31857/S268667300009767-3

REFERENCES

Aksenov P.A. 2021. Biudzhetnye plany Dzh. Baidena v pervyi god prezidentstva [Biden's Budget Plans at the first year of Presidency] (In Russ.). *Russia and America in XXI century.* No. 4. DOI: 10.18254/S207054760017749-0

O. Bogaevskaya, A. Borisova, A. Bunina, P. Gudev, A. Davydov, E. Desiatsky, S. Dmitriev, V. Zhuravleva, S. Kislitsyn, E. Kirichenko, V. Kulakova, I. Mishin, K. Chudinova. 2020. Tretii god Trampa v Belom dome: ideinyi raskol i mezhdunarodnaia konfliktnost' [Trump's third Year: Ideological Polarization and International Conflicts] (In Russ.). *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*. No 1. P. 23-50. DOI: 10.20542/afij-2020-1-23-50

Lebedeva L.F. 2007. SShA: gosudarstvo i sotsial'naia politika [USA: State and Social Policy] (In Russ.). Moscow, Nauka. 271 pp.

Lebedeva L.F. 2020. Sotsial'nye orientiry administratsii D. Trampa i ikh vospriiatie v amerikanskom obshchestve [Social Guidelines of Trump's Presidency and the Public Opinion] (In Russ.). *USA & Canada: economics, politics, culture.* No. 6, pp. 5–19. DOI: 10.31857/S268667300009767-3

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ /INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЛЕБЕДЕВА Людмила Фёдоровна, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер. 2/3.

LEBEDEVA, Liudmila F., Doctor of Sciences (Economics), Professor, honored scientist of the Russian Federation, Chief researcher, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation

Статья поступила в редакцию/ Received 30.11.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 12.12.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 15.12.2021.

2022; 2: 36-56 США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture

УДК 323.22/.28
DOI: 10.31857/S2686673022020031

Мобилизационные механизмы Канады в условиях пандемии COVID-19

А.Л. Демчук
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.
Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, д.1;
Институт США и Канады РАН (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-9285-7823 *e-mail: arthur@leadnet.ru*

А.Ю. Каратеев
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова.
Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, д.1
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8930-8807 e-mail: artem.karateev@gmail.com

Резюме. В статье рассматривается канадский опыт мобилизации государством человеческих и материальных ресурсов в период первых волн пандемии коронавируса COVID-19. Анализируются меры федерального правительства Канады по поддержке национальной системы здравоохранения, государственной финансовой и другой помощи канадским гражданам, отдельным группам населения, бизнесу и регионам страны в условиях пандемии, а также проводится сравнение Канады с другими странами в плане мобилизации ресурсов государства для поддержки граждан и экономики в условиях пандемии, показывается восприятие канадским обществом усилий федерального правительства по борьбе с COVID-19 (уровень доверия ключевым политическим институтам). Детально рассматриваются меры федерального правительства Канады в рамках Канадского Плана экономического реагирования на COVID-19

Ключевые слова: пандемия, коронавирус, ковид-19, кризис, состоятельность государства, мобилизационные механизмы, доверие, Канада

Для цитирования: Демчук А.Л., Каратеев А.Ю. Мобилизационные механизмы Канады в условиях пандемии COVID-19. *США Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (2) 36-56. DOI: 10.31857/S2686673022020031

Благодарности: статья подготовлена в рамках гранта РФФИ № 21-011-31210 «Мобилизационные механизмы современных государств в условиях эпидемиологических угроз (сравнительный анализ опыта противодействия пандемии COVID-19)», исследование выполнено в рамках Программы развития Междисциплинарной научно-образовательной школы Московского университета «Сохранение мирового культурно-исторического наследия».

Canada's mobilization mechanisms in the context of the COVID-19 pandemic

Arthur L. Demchuk

Lomonosov Moscow State University,
1 Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation;
Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.
ORCID: http://orcid.org/0000-0002-9285-7823 e-mail: arthur@leadnet.ru

Artem Yu. Karateev
Lomonosov Moscow State University,
1 Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8930-8807 e-mail: artem.karateev@gmail.com

Abstract. The article analyses the Canadian experience of the mobilization of human and material resources by the state during the first waves of the COVID-19 pandemic. The measures of the Federal government of Canada to support the national healthcare system, state financial and other support for Canadian citizens and certain vulnerable groups of the population, financial and other measures to support businesses, assistance to regions and territories of the country in a pandemic are analyzed. Canada is compared with other countries in terms of mobilizing state resources to support citizens and the economy in a pandemic, and the perception of the Canadian society of the federal government's efforts to combat COVID-19 (the level of trust in key political institutions) is demonstrated. The measures of the Federal Government of Canada within the framework of the Canada's COVID-19 Economic Response Plan are considered in detail.

Keywords*:* pandemic, coronavirus, COVID-19, crisis, stateness, mobilization mechanisms, trust, Canada.

For citation: Demchuk A.L., Karateev A.Yu. Canada's mobilization mechanisms in the context of the COVID-19 pandemic. *USA & Canada: Economics, Politics, Cultur*e 2022; 52 (2) 36-56. DOI: 10.31857/S2686673022020031

Aknowledgments: The article was prepared on the basis of research results under RFBR grant No. 21-011-31210 "Mobilization mechanisms of modern states in the face of epidemiological threats (comparative analysis of the experience of countries in the COVID-19 pandemic)", this research was performed according to the Development Program of the Interdisciplinary Scientific and Educational School of Moscow University «Preservation of the World Cultural and Historical Heritage»

ВВЕДЕНИЕ

Охватившая весь мир пандемия *COVID-19* стала серьёзным вызовом, стресс-тестом системной состоятельности государства в целом, его способности эффективно мобилизовать необходимые ресурсы для адекватного ответа на чрезвычайные ситуации, принимать оптимальные решения в условиях ограниченного времени и высокой степени неопределённости, обеспечивая надлежащее функционирование систем здравоохранения, жизнеобеспечения, социальной защиты.

На сегодняшний день, когда всё ещё нельзя назвать точный срок окончания пандемии, а можно лишь рассматривать разные сценарии развития событий,

окончательные выводы о её последствиях были бы преждевременны, но в мировом сообществе накоплен уже достаточный опыт (как успешный, так и неудачный) противодействия распространению коронавируса, его лечения и преодоления негативных экономических последствий пандемии.

В этой связи интересным представляется канадский опыт мобилизации государством человеческих и материальных ресурсов в период первых волн пандемии.

Как любое крупномасштабное бедствие в человеческой истории, пандемия *COVID-19* поставила под угрозу жизнь и здоровье сотен миллионов людей, стала тяжёлым испытанием для ряда отраслей экономики. Но в то же время страны получили стимул и возможность поиска инновационных подходов и решений экономических, технологических и социальных проблем.

КАНАДСКИЙ ПЛАН ЭКОНОМИЧЕСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА *COVID-19*

В силу специфики канадского федерализма здравоохранение в стране в значительной степени входит в компетенцию правительств провинций и территорий, большинство ограничений в период пандемии было введено на региональном уровне. Федеральное правительство во главе с премьер-министром Дж. Трюдо сосредоточило внимание на входящих в его компетенцию вопросах, введя ограничения на международные поездки, осуществляя общее финансирование здравоохранения, проводя экономические меры стимулирования, страхование занятости и закупку вакцин, взяв на себя основную тяжесть и бремя расходов по финансированию системы здравоохранения и преодолению экономических последствий пандемии.

Пандемия *COVID-19* стала серьёзным ударом по канадской экономике, поскольку предотвращение распространения коронавируса требовало прекращения (локдауна) или реорганизации видов экономической деятельности, связанных с непосредственными межличностными контактами. ВВП на душу населения в Канаде в 2020 г. снизился на 6,4% по сравнению с 2019 г. [1].

В рамках разработанного в марте 2020 г. Канадского Плана экономического реагирования на *COVID-19* (*Canada's COVID-19 Economic Response Plan,* далее – План), федеральное правительство приняло эффективные меры по защите канадцев от последствий пандемии [2]. Канада вступила в период кризиса с относительно хорошим платёжным балансом, самым низким соотношением чистого долга к ВВП в странах Группы семи (*G7*) и исторически низкими ставками заимствования, что дало правительству возможность эффективно реагировать на пандемию и поддержать экономику страны.

План сосредоточен на мерах поддержки системы здравоохранения, охватывающих провинции и территории, промышленные и исследовательские органи-

зации, международных партнёров и канадцев за рубежом, граждан, работающих по найму, студентов, семьи, пожилых людей и уязвимые группы, бизнес (малые, средние и крупные предприятия), а также наиболее пострадавшие секторы экономики.

Меры по борьбе с распространением коронавирусной инфекции оказали значительное влияние на повседневную жизнь канадцев, приведя к потере работы и сокращению доходов, непропорционально сильно экономический спад воздействовал на некоторые слои населения. План был разработан для поддержки тех, кто в ней больше всего нуждается. Он предусматривает сохранение рабочих мест в разных секторах и возможность возвращения на работу. Он также предполагает оказание прямой помощи канадцам, если они не могут работать, для оплаты жилья, питания и текущих расходов.

Таблица 1

Федеральные, провинциальные и территориальные меры поддержки

	Федеральный уровень	***Провинциальный/ территориальный уровень***	***Всего***
Размер выделенных средств (млрд долл.)			
Прямая помощь	231,9	24,1	**256,0**
Отсрочка оплаты налогов, таможенных пошлин, платежей и сборов	85,0	38,2	**123,2**
Ликвидность	86,5	3,3	**89,8**
Всего	**403,4**	**65,6**	**469,0**
Доля расходов, %			
Прямая помощь	91	9	100
Отсрочка оплаты налогов, таможенных пошлин, платежей и сборов	69	31	100
Ликвидность	96	4	100
Всего	**86**	**14**	100

Источник:https://www.canada.ca/en/department-finance/services/publications/economic-fiscal-snapshot/overview-economic-response-plan.html (дата обращения: 21.10.2021).

В рамках Плана правительство Канады обязалось выделить:

- более 212 млрд долл. (здесь и далее указаны канадские доллары. - *Авт.*) в виде прямой поддержки физических лиц и бизнеса;
- 85 млрд для отсрочки уплаты налогов и таможенных пошлин для удовлетворения потребностей предприятий и домашних хозяйств в ликвидности;

- 5,8 млрд на реализацию скоординированных федеральных, провинциальных и территориальных действий по укреплению системы здравоохранения, по закупке средств индивидуальной защиты и расходных материалов и поддержке важнейших медицинских исследований и разработок вакцин;
- примерно 14 млрд для поддержки провинций и территорий в восстановлении экономики страны в течение следующих 6–8 месяцев.

Правительство также выделило 600 млрд долл. на поддержку ликвидности, чтобы помочь предприятиям продолжать получать доступ к кредитам и содействовать хорошо функционирующим провинциальным рынкам финансирования. Поддержка ликвидности была оказана в координации с Банком Канады, Управлением суперинтенданта финансовых учреждений (*OSFI*), Канадской ипотечной и жилищной корпорацией (*CMHC*) и коммерческими кредитными организациями.

Меры, предусмотренные Планом, в сочетании с более чем 65,6 млрд долл. в виде прямой поддержки и мер по обеспечению ликвидности со стороны провинций и территорий призваны обеспечить канадской экономике хорошие возможности для восстановления после завершения коронакризиса.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Первым приоритетом Плана стала защита здоровья и безопасности канадцев посредством мер по сдерживанию распространения коронавируса и содействия канадской системе здравоохранения в подготовке к новым волнам пандемии. По рекомендации руководителей системы здравоохранения, по всей Канаде приняли меры по защите здоровья канадцев, введя правила физического дистанцирования («социальной дистанции»), временных ограничений деятельности ряда предприятий и прекращения очных занятий в учебных заведениях.

В марте 2020 г. правительство Канады выделило средства, чтобы помочь больницам, клиникам и учреждениям общественного здравоохранения по всей стране реагировать на неотложные потребности канадцев в области здравоохранения, вызванные *COVID-19*, и ограничить распространение вируса в стране.

Правительство быстро приняло меры, чтобы снизить риск попадания вируса из-за рубежа, объявив 16 марта 2020 г. о закрытии своих границ (кроме границы с США) для нерезидентов и объявив 20 марта 2020 г. о закрытии своей границы и с Соединёнными Штатами [3]. Также своевременно были приняты меры в отношении проведения тестирования на коронавирус. ПЦР тесты проводились в Канаде более быстрыми темпами, чем в других странах в начале вспышки пандемии, и в настоящее время по-прежнему наблюдается высокий уровень тестирования на коронавирус. 11 марта 2020 г. Дж. Трюдо объявил о выделении 500 млн долл. провинциям и территориям для поддержки важнейших составляющих системы здравоохранения, доступа к тестированию, приобретению оборудования и усилению

мониторинга, а также об инвестициях в размере 275 млн долл. на финансирование исследований по ковид-19, чтобы дать Канаде «фору» в борьбе со пандемией [4]. Позднее, 3 мая 2020 г., правительство объявило о выделении 240,5 млн на разработку, расширение и запуск инструментов виртуальной помощи и психического здоровья для поддержки канадцев [5]. Эти инвестиции используются провинциями, территориями и заинтересованными сторонами.

Федеральное правительство приняло необходимые меры, чтобы Канада в целом и все её провинции и территории имели доступ к средствам индивидуальной защиты (СИЗ). С самого начала пандемии стратегия Канады заключалась в том, чтобы активно закупать СИЗ на высококонкурентном мировом рынке и диверсифицировать свои цепочки поставок, особенно за счёт привлечения отечественных поставщиков. Правительство Канады выделило 2 млрд долл. на поддержку диагностического тестирования и приобретение аппаратов искусственной вентиляции лёгких и средств индивидуальной защиты (медицинских масок, халатов и дезинфицирующих средств для рук), в том числе для оптовых закупок в провинциях и территориях. 20 марта 2020 г. правительство призвало канадские предприятия и производителей помочь обеспечить страну жизненно важными медицинскими товарами для борьбы с пандемией [6]. Более 6 тыс. канадских компаний, организаций и частных лиц откликнулись на этот призыв, предложив использовать свой опыт и потенциал. Многие провели переоснащение и увеличение своих производственных мощностей, закупку материалов и оборудования, а также объединение ресурсов для более быстрого производства необходимых материалов.

В рамках Плана правительство Канады выделило почти 1,4 млрд долл. на поддержку медицинских исследований и разработки вакцин от *COVID-19*, что позволило исследовательским центрам и частному сектору ускорить разработку, тестирование и внедрение медицинских, социальных и административных мер для сдерживания распространения *COVID-19*. 792 млн было предоставлено в рамках стратегического инновационного фонда [7], а остальные средства направлены ряду НИОКР организаций. Правительство Канады также создало Целевую группу по иммунитету к *COVID-19* для мониторинга распространения вируса и оценки потенциального иммунитета среди канадского населения. 23 млн долл. направлены на поддержку Организации по вакцинам и инфекционным заболеваниям Университета Саскачевана – Международного центра вакцин (*VIDO-InterVac*) [8], одного из крупнейших и наиболее передовых исследовательских центров по инфекционным заболеваниям в мире. Благодаря полученному финансированию Центр продолжает исследования и разработку вакцины против *COVID-19*.

Федеральное правительство Канады поставило амбициозные цели в области вакцинации. Оно закупило достаточно доз вакцин (на более 1 млрд долл.), чтобы охватить 400% населения, и обязалось сделать вакцину доступной для любого, кто хочет получить её, в течение 2021 г. [9]. Однако наблюдались задержки поставок, неэффективная доставка и путаница.

2022; 2: 36-56 США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА КАНАДСКИХ ГРАЖДАН

Многочисленным ***работникам в сфере обеспечения необходимыми товарами и услугами***, рискующим своим здоровьем в период пандемии, правительство решило повысить зарплаты (совместно с провинциями и территориями), выделив на эти цели 3 млрд долл. Каждая провинция и территория определяет, какие работники в секторах здравоохранения, обеспечения продовольствием, водоснабжения, общественного транспорта, безопасности и т.п. имеют право на поддержку и сколько они будут получать. Кроме того, чтобы помочь канадцам сохранить работу и поддержать бизнес, правительство с 15 марта 2020 г. ввело Чрезвычайную субсидию на заработную плату (*CEWS*) в размере 75% для работодателей – до 847 долл. в неделю на одного работника, с тем чтобы они могли сохранить или повторно нанять своих работников [10]. Защищая отношения между работником и работодателем, эта программа также гарантирует, что цепочки поставок смогут восстановиться после кризиса. Работодателям во всех секторах экономики для получения этой субсидии надо подтвердить снижение своих доходов по крайней мере на 15% в марте 2020 г. и на 30% в апреле/мае. Первоначально Чрезвычайная субсидия рассчитывалась на 12 недель. Но, приняв во внимание замечания ключевых деловых и профсоюзных организаций, а также проведя консультации с предприятиями, представителями профсоюзов, некоммерческими организациями, зарегистрированными благотворительными организациями и отдельными канадцами по вопросам потенциальных корректировок программы, которые позволили бы обеспечить максимальную занятость и учесть потребности работодателей, в апреле и начале мая правительство объявило о продлении программы. По мере восстановления экономики и возобновления деловой активности планируется внести в неё изменения, чтобы стимулировать возобновление работы предприятий и оказывать им в это время поддержку.

В марте 2020 г. федеральное правительство объявило о финансовой поддержке ***канадцев с низкими доходами***, выделив 5,5 млрд долл. на предоставление специального кредита по покрытию налога на товары и услуги (*GST*) [11]. В апреле его получили более 12 млн человек и семей, что в среднем дало одиноким взрослым почти по 400 долл., а парам – почти по 600 долл. В мае 2020 г., чтобы помочь ***семьям с детьми***, правительство выделило около 2 млрд на специальное дополнительное единовременное пособие – на каждого ребёнка по 300 долл. (*CCB*) [12]. В подавляющем большинстве случаев эта сумма напрямую перечислялась матерям, в том числе матерям-одиночкам, составляющим примерно 85% получающих пособие семей с одним родителем. При этом около четверти дополнительной поддержки было оказано семьям с чистым доходом менее 30 тыс. долл. в год.

Пандемия стала особенно тяжёлой для ***пожилых канадцев***, так как они столкнулись с наибольшими связанными с *COVID-19* рисками для здоровья и, чтобы

снизить риск заражения, часто были надолго изолированы от семьи и близких. Они также столкнулись с финансовыми трудностями, поскольку нестабильность рынка влияет на пенсионные накопления. Пожилым людям, возможно, придётся оставаться в изоляции дольше чем другим, а также у них могут возникнуть дополнительные расходы (плата за услуги доставки продуктов питания и иных предметов первой необходимости). В связи с этим правительство Канады предприняло ряд мер по поддержке пожилых людей, в том числе:

предоставление единовременных безналоговых выплат в размере 300 долл. пожилым людям, имеющим право на пенсию по старости (*OAS*), и дополнительно 200 долл. тем из них, кто имеет право на получение доплаты к гарантированному доходу (*GIS*); в общей сложности 500 долл. получили имеющие право на получение этих выплат;

сокращение необходимого минимального объёма изъятий средств из Зарегистрированных пенсионных фондов (*RRIFS*) на 25% в 2020 г. с учётом нестабильных рыночных условий и их влияния на пенсионные накопления;

расширение программы «Новые горизонты для пожилых людей» с новым финансированием в размере 20 млн долл. в 2020–2021 гг. для поддержки организаций, которые реализуют локальные проекты, снижающие уровень изоляции, улучшающие качество жизни пожилых людей. Кроме того, в 2019–2020 гг. местным организациям было выделено 9 млн долл. для оказания неотложных услуг пожилым людям, пострадавшим от *COVID-19*;

временное продление доплаты к гарантированному доходу и выплат пособий, если информация о доходах пожилых людей за 2019 г. не была оценена, что обеспечило получение пособий наиболее уязвимыми категориями пожилых людей;

предоставление единовременной специальной предоплаты за счёт кредита по оплате налога на товары и услуги (*GST*) в апреле.

Непропорционально тяжёлое воздействие *COVID-19* оказывает на здоровье, социальное и экономическое положение ***уязвимых групп населения***. Федеральное правительство приняло ряд мер для обеспечения того, чтобы наиболее уязвимые канадцы имели доступ к необходимой им поддержке, выделив, в частности:

• 157,5 млн долл. для удовлетворения потребностей в жилье и безопасности бездомных; при этом финансирование используется для предотвращения вспышки инфекции;

• 50 млн более чем 500 женским приютам и убежищам для жертв сексуального насилия, спасающимся от насилия в тех случаях, когда дом не является безопасным местом. При этом 10 млн долл. выделено для существующей сети из 46 приютов в резервациях коренных народов и на Юконе для помощи спасающимся от насилия женщинам и детям из числа коренного населения;

• 7,5 млн для «горячей линии» помощи детям в целях сохранения эмоционального и психического здоровья детей и молодёжи в условиях пандемии *COVID-19*;

• 100 млн на поддержку продовольственных банков и других организаций, оказывающих чрезвычайную помощь по предотвращению голода. Эти средства направлены на закупку продовольствия и других предметов первой необходимости, так как согласно майскому отчёту Статистического управления Канады, каждый третий канадец, который не работает из-за локдауна, связанного с *COVID-19*, испытывает проблемы с приобретением продуктов питания;

• 350 млн долл. в 2020–2021 гг. на создание Чрезвычайного фонда поддержки благотворительных и некоммерческих организаций, предоставляющих основные услуги по обслуживанию уязвимых групп населения. Всего по состоянию на 9 июня 2020 г. было профинансировано 772 проекта [2].

С серьёзными вызовами из-за *COVID-19* сталкиваются ***канадцы с ограниченными возможностями***. Чтобы обеспечить им поддержку, правительство предприняло ряд следующих мер:

• с 1 июня 2020 г. предоставляется финансирование в размере 556,7 млн долл. для единовременной безналоговой выплаты канадцам с действительным сертификатом налогового кредита по инвалидности (*DTC*). Для них выплата составляет 600 долл., но эта сумма скорректирована с учётом выплаты, полученной в рамках специального единовременного платежа для пожилых людей, имеющих право на получение пенсии по старости и доплаты к гарантированному доходу;

• 15 млн долл. выделено на проект Фонда возможностей для инвалидов по обеспечению доступности рабочих мест, чтобы помочь канадцам с ограниченными возможностями и их работодателям;

• студентам с ограниченными возможностями предоставлено дополнительно 750 долл. в месяц в рамках программы «Канадское чрезвычайное пособие для студентов» (вместо 1250 долл. теперь оно составляет 2 000) и удвоены канадские гранты для студентов с инвалидностью.

COVID-19 ещё больше высветил многие существующие проблемы, с которыми сталкиваются ***коренные народы***, особенно живущие в отдалённых районах. Общины коренных народов внедрили инновационные решения для предотвращения распространения *COVID-19* и борьбы с его последствиями. С целью поддержки общественного здравоохранения, социальных и экономических мер в общинах коренных народов федеральное правительство выделило на эти нужды более 1,4 млрд долларов:

• 380 млн долл. – для поддержки общин коренных народов, причём специальное финансирование предназначено для организаций коренных народов в городах и за пределами резерваций;

• 270 млн – на Программу помощи в получении дохода из резерва для удовлетворения возросшего спроса и помощи отдельным лицам и семьям в покрытии их основных расходов на проживание;

• 29 млн (на 2020–2021 и 2021–2022 гг.) –для оказания помощи в строительстве и эксплуатации десяти приютов в общинах коренных народов по всей стране и

двух приютов для женщин и детей из числа коренных народов, которые подвергаются насилию и спасаются от него;

• 285,1 млн – на укрепление мер общественного здравоохранения в общинах коренных народов;

• 75,2 млн – для увеличения существующей поддержки учащихся из числа коренных народов, инуитов и метисов, получающих высшее образование;

• 306,8 млн – для поддержки предприятий коренных народов, а также для покрытия операционных расходов и проблем с ликвидностью в финансовых учреждениях коренных народов;

• 133 млн – для помощи общинам коренных народов в поддержке их местных предприятий и экономики, включая принадлежащие общинам предприятия коренных народов, работающих в туризме;

• 17 млн – для облегчения выплаты процентов коренным народам за счёт займов, предоставленных Финансовым управлением Первых наций [13].

Практически сразу же после начала пандемии канадское правительство признало настоятельную необходимость оказания финансовой поддержки миллионам нуждающихся канадских семей и ввело с 6 апреля 2020 г. специальное Канадское пособие в условиях чрезвычайной ситуации (*CERB*) [14], предоставляло лицам, пострадавшим от пандемии, по 2 тыс. долл. в месяц до конца сентября, после чего данное пособие было переведено в программу страхования занятости. Первоначально предоставление этого пособия было рассчитано на 16 недель, но поскольку экономика восстанавливалась медленно, и многие канадцы продолжали сталкиваться с проблемами, правительство продлило срок действия в общей сложности до 24 недель. Как объявил Дж. Трюдо 16 июня 2020 г., правительство будет следить за лучшими международными практиками, экономикой и распространением коронавируса и при необходимости будет вносить необходимые изменения в Программу, чтобы люди могли получить необходимую помощь по мере восстановления экономики [15].

К июню 2020 г. за этим пособием обратились 8,16 млн человек, и им было выплачено 53,53 млрд долл. В совокупном выражении выплаты с середины марта по май 2020 г. в значительной степени заменили доходы от занятости, потерянные канадцами во время пандемии. Для лиц с низкими доходами и уязвимых слоёв населения, которые особенно сильно пострадали от коронакризиса, эта поддержка имела решающее значение, помогая им оплатить аренду жилья, продукты питания и лекарства.

Не все группы населения Канады в равной степени пострадали от экономического кризиса. Среди женщин было больше уволенных и тех, чьё рабочее время было сокращено, и кто смог вернуться к работе, поскольку экономика начала восстанавливаться лишь в мае 2020 г. В марте и апреле основную тяжесть потерь в сфере занятости понесли низкооплачиваемые работники, молодёжь и недавние иммигранты. Кроме того, работающие родители также сильно пострадали от экономического спада, поскольку рабочее время имевших маленьких детей сократилось больше, чем у других. Для некоторых групп, включая молодёжь и недавних

иммигрантов, уровень занятости в мае 2020 г. практически не восстановился. В таких секторах экономики, как промышленность и строительство, на которые приходится большая доля занятых мужчин, наблюдается восстановление занятости, в то время как, например, в секторах гостиничных услуг и питания, где занято большое число женщин и иммигрантов, по-прежнему наблюдается замедление из-за мер общественного здравоохранения и низкого уровня спроса. Устранение этих диспропорций в занятости остаётся приоритетом для правительства. Имеющиеся данные ещё не полностью отражают расовые различия, но можно предположить, что небелые канадцы имеют более низкие доходы, неравный доступ к здравоохранению и испытывают «системную дискриминацию», что усугубляет их экономические трудности, связанные с пандемией.

Учащиеся высших учебных заведений Канады и недавние выпускники также ощущают на себе последствия пандемии. Они находятся на переломном этапе жизни, в конце учебного года им нужны средства для покрытия текущих расходов или сохранения средств на следующий семестр, но они столкнулись с трудностями в поиске работы из-за пандемии. Кроме того, женщины, составляющие около 60% всех студентов вузов в Канаде, уже сталкиваются с ростом безработицы из-за *COVID-19*, поскольку учащимся не полагается пособие в условиях чрезвычайной ситуации. А так как студенты обычно моложе 29 лет, они с меньшей вероятностью будут иметь финансовую «подушку безопасности» на период безработицы. Для поддержки студентов и выпускников, которые не имеют права на получение пособия в условиях чрезвычайной ситуации или пособия по безработице и не могут найти работу или не в состоянии работать из-за *COVID-19*, правительство ввело чрезвычайное пособие для студентов (*CESB*), но оно было доступно только в течение четырёх месяцев (с мая по август 2020 г.). За этим пособием обратились свыше 600 тыс. человек, получивших в общей сложности 1,42 млрд долл. выплат [16].

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА КАНАДСКОГО БИЗНЕСА

Поддержка канадского бизнеса со стороны федерального правительства включает программу экстренного субсидирования заработной платы (*CEWS*) и множество беспроцентных кредитов, а также адресную отраслевую поддержку. План предусматривал промежуточное финансирование временного дефицита денежных средств (бридж-финансирование) для предприятий на время коронакризиса, чтобы они могли оставаться платёжеспособными и обеспечивать занятость канадцев. Поддержка предприятий была рассчитана с учётом размера фирмы и относительного доступа к другим источникам финансирования. Цель плана состоит в том, чтобы помочь предприятиям получить доступ к кредитам, необходимым для преодоления кризиса. Финансовая поддержка бизнеса была своевременной и последовательной, с требуемой скоростью и гибкостью на уровне малого бизнеса. Для более крупных фирм был разработан иной подход

для удовлетворения их финансовых потребностей, поскольку они, как правило, имеют больше потенциальных источников финансирования.

С самого начала пандемии правительство Канады начало максимально быстро оказывать поддержку малому бизнесу, составляющему 98% работодателей в Канаде. Они обеспечивают рабочие места и часто являются градообразующими. Эти предприятия по сравнению с более крупными компаниями имеют сравнительно ограниченный доступ к капиталу и финансированию и меньшие возможности по обслуживанию дополнительного долга, нуждаясь в целевой поддержке. План предусматривает адресную поддержку малого бизнеса, помогая ему преодолеть сложный экономический период. Виды такой поддержки сгруппированы в три раздела: доходы и заработная плата, кредитная поддержка и помощь для оплаты аренды.

Первый включают пособие по реагированию на чрезвычайные ситуации в Канаде и чрезвычайную субсидию на зарплату. В плане кредитной поддержки для малых и средних предприятий принята Программа доступности кредитов для бизнеса (*Business Credit Availability Program*); кроме того, малые предприятия ещё могут подать заявку на поддержку через Канадский чрезвычайный бизнес-счёт (*Canada Emergency Business Account*). Что касается поддержки для внесения арендной платы, то для малых предприятий предусмотрена чрезвычайная помощь в области коммерческой аренды (*Canada Emergency Commercial Rent Assistance*). Ещё пострадавшие от *COVID-19* малые предприятия могут воспользоваться чрезвычайной помощью в области коммерческой аренды, которая в партнёрстве с провинциями и территориями предоставляет льготные кредиты владельцам коммерческой недвижимости для снижения на 75% арендной платы соответствующих малых предприятий. Это вместе с чрезвычайной субсидией на зарплату оказывает значительную помощь малым предприятиям, пытающимся покрыть свои ежемесячные фиксированные расходы.

По состоянию на 3 июля 2020 г. одобрены заявки на получение помощи от более 29 тыс. малых предприятий с более чем 209 тыс. работников, а общий объём запрашиваемого финансирования составил более 221 млн долл. [17]. Финансирование в рамках чрезвычайной помощи в области коммерческой аренды было предоставлено большому числу канадских малых предприятий во всех провинциях и территориях, включая рестораны, розничные магазины, медицинские и стоматологические клиники, парикмахерские и маникюрные салоны, тренажёрные залы и танцевальные студии и многое другое. Для оказания дальнейшей поддержки по мере того, как сильно пострадавшие предприятия начинают вновь открываться, правительство продлило срок действия этой помощи ещё на месяц, покрывая арендную плату за июль 2020 года.

Малые предприятия также получили доступ к Канадскому чрезвычайному бизнес-счёту (*CEBA)* [18], который является частью Программы доступности бизнес-кредитов *(BCAP*) [19]. Чрезвычайный бизнес-счёт выдаёт беспроцентные, частично списываемые кредиты на сумму до 40 тыс. долл. и предоставляется че-

рез банки и кредитные союзы в сотрудничестве с Канадским агентством по развитию экспорта. К июлю 2020 г. 688 тыс. малых предприятий получили по такому счёту 27,41 млрд долл., включая 7 млрд, которые можно списать, если кредит будет возвращён до 31 декабря 2022 г. Более 65% предприятий воспользовались данной программой до начала июня 2020 г. Благодаря доступности бизнес-кредитов, малые и средние предприятия также могут получить доступ к более широкому спектру кредитной поддержки и поддержки ликвидности (до 12,5 млн долл. выделено в рамках программы совместного кредитования малых и средних предприятий и дополнительно выделяются кредиты на общую сумму до 6,25 млн в рамках этой программы.

Миллионы канадцев работают в компаниях среднего и крупного бизнеса. Доступ к финансированию стал более сложным для компаний всех размеров, включая более крупные компании, поскольку продолжительность вызванных *COVID-19* экономических потрясений неопредлённа, а будущий спрос на товары и услуги трудно предсказать. Компании, которые были бы финансово жизнеспособны после кризиса, возможно, не смогут поддерживать свою деятельность до тех пор без дополнительной кредитной поддержки. Программа доступности бизнес-кредитов предоставляет поддержку, ориентированную на предприятия среднего бизнеса с большими потребностями в финансировании, имеющими, как правило, годовой доход от 50 млн до 300 млн долл. Поддержка этих предприятий включает кредиты на сумму до 60 млн на компанию и гарантии на сумму до 80 млн долл. Более крупные компании являются важными для региона или страны и ключевыми звеньями в цепочках поставок товаров и услуг. Доступ к финансовой поддержке гарантирует, что крупные компании смогут выплачивать зарплату миллионам работающих в них канадцев и поддерживать поставщиков, которые полагаются на их бизнес.

План предлагает поддержку крупнейшим работодателям Канады, чтобы помочь защитить рабочие места миллионов канадцев. Фонд экстренного финансирования крупных работодателей (*LEEFF*) [20] предлагает промежуточное финансирование крупнейших работодателей Канады, чьи потребности во время пандемии не удовлетворяются за счёт обычного финансирования. Чтобы претендовать на помощь фонда, предприятия должны запрашивать финансирование в размере от 60 млн долл., иметь значительный объём операций или рабочую силу в Канаде и не проходить процедуру признания неплатёжеспособными. Кроме того, компании, получающие финансирование фонда, должны предоставлять информацию о том, как они способствуют выполнению обязательств Канады по Парижским климатическим соглашением и достижению нулевых выбросов парниковых газов к 2050 г. Они также обязаны выполнять обязательства в соответствии с существующими пенсионными планами и коллективными договорами. Компании, которые были признаны виновными в уклонении от уплаты налогов, не имеют права обращаться в фонд.

С самого начала пандемии правительство Канады приняло меры по поддержке рыночной ликвидности, чтобы помочь предприятиям продолжать получать доступ к кредитам и содействовать хорошо функционирующим провинциальным рынкам финансирования. В сотрудничестве с Банком Канады, Управлением суперинтенданта финансовых учреждений (*OSFI)*, Канадской ипотечной и жилищной корпорацией (*CMHC*) и коммерческими кредиторами правительство запустило программу поддержки ликвидности на сумму более 600 млрд долл. Банк Канады внедрил механизмы поддержки ключевых финансовых рынков и ликвидности финансовых учреждений с тем, чтобы они могли продолжать обслуживать предприятия и домохозяйства и поддерживать ликвидные и хорошо функционирующие рынки финансирования в провинциях. Управление суперинтенданта финансовых учреждений снизило внутренний буфер ликвидности, чтобы увеличить кредитные возможности крупных банков Канады и поддержать предложение дополнительных кредитов на сумму до 300 млрд долл. в экономику. Правительство также объявило, что Канадская ипотечная и жилищная корпорация приобретёт застрахованные ипотечные пулы на сумму до 150 млрд американских долл. для обеспечения долгосрочного стабильного финансирования банков и ипотечных кредиторов, содействия дальнейшему кредитованию канадских потребителей и предприятий и увеличения ликвидности на ипотечном рынке Канады.

Сопровождавший развитие пандемии экономический спад затронул все регионы Канады, но каждый по-своему. Для некоторых регионов последствия были серьёзными. Региональный фонд помощи и восстановления правительства Канады выделил 962 млн долл. через шесть канадских агентств регионального развития для поддержки пострадавших предприятий, которые имеют ключевое значение для региональной и местной экономики, в том числе в сельских районах [21]. Это обеспечивающие местные рабочие места производственные, технологические или туристические компании, которые нуждаются в помощи в возобновлении работы после пандемии, но не имеют права на получение других видов государственной поддержки.

Серьёзные трудности в связи с локдауном испытало и рыбное хозяйство Канады из-за снижения спроса. Федеральное правительство выделило 469,4 млн долл. в виде грантов и поддержки этого сектора канадской экономики.

Энергопроизводящие регионы страны столкнулись с проблемой резкого снижения цены на нефть. Федеральное правительство выделило 1,72 млрд правительствам Альберты, Саскачевана и Британской Колумбии, а также владельцам оставленных, но не заглушённых скважин Альберты для очистки бездействующих нефтяных и газовых скважин, что поможет поддерживать чистоту окружающей среды Канады и сохранить около 5,3 тыс. рабочих мест только в Альберте. Кроме того, Фонд сокращения выбросов предоставит обычным и морским нефтегазовым компаниям подлежащие возврату взносы в размере 750 млн долл. для поддержки их инвестиций в сокращение выбросов парниковых газов и

проведение исследований и разработок. Это особенно полезно для расположенного в основном в Ньюфаундленде и Лабрадоре морского нефтегазового сектора, который и получит до 75 млн долларов [22].

На федеральном уровне было принято множество мер поддержки, направленных на оказание помощи правительствам провинций и территорий в преодолении экономического спада. Банк Канады осуществлял Программу поддержки ликвидности на провинциальном денежном рынке и поддержки эффективности провинциальных рынков финансирования. В дополнение к этой программе банк также создал Программу покупки облигаций провинций, помогая поддерживать хорошо функционирующие рынки финансирования провинций, поскольку провинциальные правительства изыскивали дополнительные объёмы финансирования для реализации чрезвычайных мер по поддержке предприятий и домохозяйств. В совокупности на эти меры было выделено 12,4 млрд долларов.

Меры федерального правительства по индивидуальной поддержке населения, которые эффективно компенсировали потерянные доходы в совокупном выражении, также оказывают значительную поддержку провинциям и территориям, помогая защитить региональные бюджеты от падения сборов подоходного налога и налога с продаж. Подоходный налог составляет около 35% доходов провинций из собственных источников, а налог с продаж (там, где он есть) составляет около 20%.

«Перезапуск» канадской экономики – сложный процесс. По мере того, как канадская экономика начала восстанавливаться, федеральное правительство продолжало консультации с руководителями системы здравоохранения и правительствами провинций и территорий для защиты здоровья канадцев. Безопасное возобновление экономической деятельности требует постепенного и поэтапного подхода, основанного в первую очередь на соображениях охраны здоровья и безопасности и требующего постоянного тесного сотрудничества и координации на всех уровнях управления.

КАНАДА В МЕЖДУНАРОДНОМ КОНТЕКСТЕ

Во всех странах мира предпринимаются масштабные действия для устранения экономических последствий пандемии *COVID-19*. По данным МВФ, финансовые ресурсы, выделенные на реализацию мер поддержки граждан и бизнеса, объявленные странами Группы двадцати (*G20)*, в среднем уже превышает бюджетные стимулы, предоставленные в течение трёх лет, последовавших за глобальным финансовым кризисом 2008–2009 гг. Планы экономического реагирования на пандемию в разных странах, как правило, сосредоточены на поддержке систем здравоохранения, защите доходов работников и их семей и на ослаблении ограничений на движение денежных средств для предприятий за счёт отсрочки уплаты налогов и сборов и мер по увеличению кредитования и ликвид-

ности. Также предпринимаются дополнительные меры по обеспечению денежно-кредитной и финансовой стабильности.

Относительно благополучное состояние финансовой системы Канады позволило правительству реализовать амбициозный по международным меркам план экономического реагирования. Только на меры прямой бюджетной поддержки пришлось более 10% ВВП Канады по сравнению с 6,7% в среднем по странам Группы семи, при этом основная часть средств была направлена на помощь физическим лицам и домохозяйствам. Помимо общего размера выделенных для реализации плана средств, который является одним из наиболее значительных в Группе семи и Группе двадцати, план Канады по противодействию пандемии также является одним из наиболее всеобъемлющих, охватывающих более широкий спектр мер, чем большинство планов других стран. Канада, в частности, является одной из немногих стран, которая реализовала как национальную программу помощи малому бизнесу в оплате аренды, так и выделяла льготные кредиты для малых и средних предприятий. Диапазон поддержки домохозяйств в Канаде также выгодно отличается от других стран. Например, Канадская субсидия на компенсацию потерь заработной платы в дополнение к повышенным пособиям по безработице и широкому спектру адресной поддержки студентов, пожилых людей и других уязвимых групп.

Таблица 2

Сравнение стран Группы семи
(в скобках указана позиция страны по убыванию признака)

	Тяжесть первой волны пандемии[1]	*Строгость ограничительных мер*[2]	*Случаев на 1 млн человек (21.10.2021)*[3]	*Смертей на 1 млн человек 21.10.2021)*[3]
Великобритания	0,291 (2)	55,32 (4)	127 794 (2)	2 068 (3)
Германия	0,116 (6)	50,48 (6)	53 216 (5)	1 140 (5)
Италия	0,279 (3)	79,86 (1)	79 355 (4)	2 211 (2)
Канада	**0,155 (5)**	**66,45 (2)**	**44 556 (6)**	**753 (6)**
США	0,438 (1)	53,44 (5)	137 206 (1)	2 220 (1)
Франция	0,274 (4)	66,43 (3)	106 701 (3)	1 754 (4)
Япония	0,059 (7)	40,2 (7)	13 641 (7)	144 (7)

[1] Рассчитано по авторской методике.

[2] Показатель рассчитан как средний уровень разработанного в Оксфордском университете Stringency Index в период с начала пандемии в стране и до момента достижения пика в период первой волны пандемии (пик определяется на основе скользящего среднего за 7 дней).

[3] https://www.worldometers.info/coronavirus/ (дата обращения: 21.10.2021).

По мере того, как экономика продолжает «открываться» и локдаун отменяется, федеральное правительство Канады намерено и дальше во взаимодействии с провинциями и территориями обеспечивать надлежащую поддержку всех канадцев чтобы

• расширить проведение тестирования и отслеживание контактов;

• нарастить потенциал системы здравоохранения и укрепить меры по профилактике инфекций и борьбе с ними;

• устранить пробелы в программах поддержки людей, имеющих проблемы психического здоровья и испытывающих проблемы с употреблением психоактивных веществ;

• устранить пробелы в системе ухода за больными и пожилыми (включая долгосрочный уход и уход на дому) и оказать медицинскую и социальную поддержку другим уязвимым группам;

• обеспечить медицинских работников и работников жизненно важных отраслей средствами индивидуальной защиты;

• обеспечить услугами по уходу за детьми возвращающихся работников по мере восстановления экономики;

• обеспечить канадцам до 10 дней оплачиваемого отпуска, если они заболеют или обнаружат симптомы *COVID-19*; и

• предоставить муниципалитетам поддержку, необходимую для покрытия расходов, связанных с *COVID-19*.

Эти программы поддержки обеспечат провинции и территории ресурсами для возобновления экономики и возвращения людей к повседневной жизни, а также готовность к возможным новым волнам заражения коронавирусом в будущем.

Традиционные экономические показатели, такие как ВВП, сами по себе не дают полной картины изменения качества жизни канадцев, и пандемия ещё больше выявила этот факт. Правительство Канады работает над включением показателей качества жизни в процесс принятия решений, в том числе при реализации Канадского плана экономического реагирования на *COVID-19*.

ВОСПРИЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕР ОБЩЕСТВОМ

Успех мер общественного здравоохранения по борьбе с распространением пандемии — особенно социального (правильнее, физического, пространственного) дистанцирования — в значительной степени зависит от соблюдения требований обществом, от доверия населения лицам, принимающим решения, готовности следовать предписаниям, рекомендациям и выполнять решения, принимаемые политическими руководителями общенационального, регионального и местного уровней.

Пандемия стала во многом проверкой качеств действующих лидеров не только как выразителей интересов выдвинувших их партий, носителей определённой идеологии и ценностей, но, прежде всего, как управленцев, способных эффективно реагировать на чрезвычайные, кризисные ситуации.

За прошедшие почти два года выросли рейтинги руководителей государств, регионов, городов, где были предприняты быстрые и эффективные меры про-

тиводействия *COVID-19*. Основным критерием оценки населением политиков и других лиц, принимающих решения, становится профессионализм, способность действенно отвечать на вызовы, решать проблемы.

Несмотря на распространение многочисленных теорий заговора, доверие к государственным институтам в ряде стран за годы пандемии фактически возросло. Это событие отражает признание того факта, что политические лидеры и государственные учреждения этих стран (а) регулярно предоставляют достоверную информацию о текущей ситуации, (б) принимают эффективные решения о мерах по борьбе с пандемией *COVID-19* и (в) способны оказывать необходимую поддержку тем, кто пострадал от этих мер.

Доверие к правительству среди канадцев существенно выросло в течение первых двух месяцев пандемии. Полтора года спустя можно сказать, что настроения первых месяцев 2020 г. были в значительной степени иллюзией. Канада, которая сейчас сталкивается с «кризисом лидерства и доверия экспертам», не была исключением. Доверие канадцев к правительству с мая 2020 г. по май 2021 г. упало [23]. Доверие к бизнесу, НПО, средствам массовой информации также снизилось. Около половины канадцев сейчас говорят, что руководители правительства, руководители бизнеса и журналисты активно пытаются ввести их в заблуждение. Уровень доверия в Канаде «стабилен, но слаб», с более выраженным снижением среди канадцев с низким уровнем дохода и меньшим доверием среди молодёжи. Неудачные или неравномерно применяемые стратегии локдауна, изоляции, сомнения по поводу вакцин, а также неразбериха в реализации программ вакцинации, безусловно, подорвали доверие канадцев. Опасные теории заговора заполнили вакуум, оставленный неясными сообщениями на фоне рекомендаций в области здравоохранения, которые иногда резко менялись без адекватных объяснений. Дух «глобальной деревни» уступил место «национализму вакцин» и накоплению средств индивидуальной защиты. Первый год жизни в условиях пандемии опроверг представление, что мы «все в одной лодке», как внутри Канады, так и во всём мире. Но после 2020 г., в течение которого канадцы возлагали надежды на институты, новые невыполненные обещания только рискуют привести к дальнейшей эрозии важнейшего элемента «социального капитала» – доверия к институтам и друг к другу – потенциально навсегда подрывая основы коллективной жизни и эффективного взаимодействия в обществе. В конечном счете уровень доверия больше среди тех, для кого система работает хорошо, чем среди тех, в отношении кого она даёт сбои.

Доверие канадцев остаётся стабильным и относительно высоким к врачам (83%) и учёным (80%), при этом наблюдается снижение доверия к политическому руководству, что обусловлено снижением доверия к премьер-министру (43%) и мэрам (38%), в то время как доверие к премьерам провинций стабильно удерживается на уровне 44%. Стоит отметить успех описанных выше мер поддержания бизнеса и его социальных обязательств: в отличие от жителей ряда стран (включая США), канадцы сохранили высокую степень доверия к своим работодателям [24].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Широкие меры поддержки населения и бизнеса при умеренном уровне доверия к правительству позволили Канаде реализовать довольно строгие (в сравнении с другими странами Группы семи ограничительные меры и добиться того, что тяжесть первой волны была относительно невысокой. Продолжение той же политики привело к тому, что на сегодняшний день Канада имеет одни из наиболее благоприятных показателей по количеству случаев *COVID-19* и количеству летальных исходов на 1 млн жителей (см. табл. 2).

Недавние всеобщие выборы практически не изменили политического ландшафта Канады. Основные политические силы в целом сохранили свои позиции. По прошествии времени, кончено, будут даны оценки эффективности предпринятых мер, сделаны надлежащие выводы для оптимизации мобилизационных механизмов государства в условиях эпидемиологических угроз.

Но уже сегодня можно отметить важность усилий по мониторингу, сбору и анализу данных (в том числе статистических) для формирования адекватной картины происходящего, выявление краткосрочных и долгосрочных трендов, прогнозирования возможных сценариев развития событий, оценки рисков и последствий предпринимаемых государством мер реагирования в условиях чрезвычайных ситуаций.

Важен системный подход, учёт взаимного влияния различных объективных и субъективных факторов, взаимосвязи антикризисных мер, а также координация действий различных органов государственной власти и управления (отраслевых ведомств, территориальных органов различных уровней – общефедерального, регионального и местного).

Для государства важно как можно раньше определиться с приоритетами предполагаемой к реализации политики, осуществлять целевое финансирование ключевых мер по достижению поставленных целей, осуществлять постоянную коммуникацию с обществом, сообщая гражданам достоверную информацию о состоянии дел и имеющихся проблемах, объясняя цели и смысл принимаемых и реализуемых государством политических решений, обеспечивая «обратную связь», необходимую для поддержания уровня общественного доверия и успешного выполнения поставленных задач.

ИСТОЧНИКИ

1. Lima de Miranda, Katharina and Snower, Dennis, The Societal Responses to COVID-19: Evidence from the G7 Countries (May 1, 2021). CEPR Discussion Paper No. DP16136. Available at: https://ssrn.com/abstract=3846249 (accessed 21.10.2021).

2. Canada’s COVID-19 Economic Response Plan. Available at: https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html (accessed 21.10.2021).

3. Prime мinister announces temporary border agreement with the United States. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/03/20/prime-minister-announces-temporary-border-agreement-united-states (accessed 21.10.2021).

4. Prime мinister outlines Canada's COVID-19 response. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/03/11/prime-minister-outlines-canadas-covid-19-response (accessed 21.10.2021).

5. Prime мinister announces virtual care and mental health tools for Canadians. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/05/03/prime-minister-announces-virtual-care-and-mental-health-tools (accessed 21.10.2021).

6. Prime мinister announces Canada's Plan to Mobilize Industry to fight COVID-19. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/03/20/prime-minister-announces-canadas-plan-mobilize-industry-fight-covid (accessed 21.10.2021).

7. Fighting COVID-19. Protecting the health and safety of Canadians. Available at: https://www.budget.gc.ca/fes-eea/2020/themes/fighting-covid-19-lutter-contre-covid-19-en.html (дата обращения: 21.10.2021).

8. Ottawa to fund existing coronavirus research projects. Available at: https://www.theglobeandmail.com/politics/article-ottawa-to-fund-existing-coronavirus-research-projects/; https://www.vido.org/ (accessed 21.10.2021).

9. Vaccines for COVID-19. Available at: https://www.canada.ca/en/public-health/services/diseases/coronavirus-disease-covid-19/vaccines.html (accessed 21.10.2021).

10. Canada Emergency Wage Subsidy (CEWS). Available at: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/subsidy/emergency-wage-subsidy.html (accessed 21.10.2021).

11. Overview of child and family benefits. Available at: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits.html accessed 21.10.2021).

12. Canada child benefit (CCB). Available at: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/canada-child-benefit-overview.html (accessed 21.10.2021)

13. Indigenous Community Support Fund. Available at: https://www.sac-isc.gc.ca/eng/1585189335380/1585189357198 (accessed 21.10.2021).

14. Canada Emergency Response Benefit (CERB): Closed. Available at: https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/cerb-application/questions.html (accessed 21.10.2021).

15. Prime Minister announces extension of the Canada Emergency Response Benefit. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/06/16/prime-minister-announces-extension-canada-emergency-response-benefit (accessed 21.10.2021).

16. Canada Emergency Student Benefit (CESB). Available at: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/benefits/emergency-student-benefit/cesb-who-apply.html?wbdisable=true (accessed 21.10.2021).

17. COVID-19: CECRA for small businesses has ended. Available at: https://www.cmhc-schl.gc.ca/en/professionals/project-funding-and-mortgage-financing/mortgage-loan-insurance/covid19-cecra-small-business (accessed 21.10.2021).

18. Canada Emergency Business Account (CEBA). Available at: https://www.cibc.com/en/business/covid-19/emergency-business-account-faq.html (accessed 21.10.2021)

19. EDC Business Credit Availability Program (BCAP) Guarantee. Available at: https://www.edc.ca/en/solutions/working-capital/bcap-guarantee.html (accessed 21.10.2021).

20. Large Employer Emergency Financing Facility (LEEFF). Available at: https://www.cdev.gc.ca/home-ceefc/ (accessed 21.10.2021).

21. Prime Minister announces health and social support for northern communities. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/04/14/prime-minister-announces-health-and-social-support-northern (accessed 21.10.2021).

22. Prime Minister announces new support to protect Canadian jobs. Available at: https://pm.gc.ca/en/news/news-releases/2020/04/17/prime-minister-announces-new-support-protect-canadian-jobs (accessed 21.10.2021).

23. Trust and the Pandemic. CanTrust Wave Three Update Study. May 2021. Available at: https://getproof.com/wp-content/uploads/2021/05/2021-Proof-Strategies-CanTrust-Index-Trust-and-the-Pandemic-May-Update.pdf (accessed 21.10.2021)

24. Edelman Trust Barometer 2021. Global Report. P. 8.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ДЕМЧУК Артур Леонович, доктор политических наук, заведующий кафедрой сравнительной политологии факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, д.1;

ведущий научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер.2/3;

КАРАТЕЕВ Артём Юрьевич. кандидат исторических наук, доцент кафедры истории и теории политики факультета политологии Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова. Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, д.1.

Arthur L. DEMCHUK, Doctor of Sciences (Politics), Head, Chair of Comparative Politics, Department of Political Science, Lomonosov Moscow State University 1 Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation;

Leading Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.

2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Artem Yu. KARATEEV, Candidate of Science (History), Associate Professor, Chair of History and Theory of Politics, Department of Political Science, Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskiye Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 25.10.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 15.11.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 18.11.2021.

УДК: 327.57
DOI: 10.31857/S2686673022020043

Узбекистан – США: новый этап стратегического партнёрства

Г.И. Юлдашева

Координационно-методический центр новейшей истории Узбекистана при Академии наук Республики Узбекистан.
Республика Узбекистан,100047, Ташкент, ул. Академика Яхъё Гуламова, д.70.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9979-0329 e-mail: guli_57@mail.ru

Резюме: В статье раскрываются основные особенности, приоритеты и направления развития нового этапа стратегического партнёрства Узбекистана и США при президенте Ш. Мирзиёеве. В последние месяцы в мире доминирует точка зрения об окончательном уходе США из региона Центральной Азии и Афганистана. В отличие от этого автор считает, что текущее углубление и расширение американо-узбекских отношений указывает на то, что идёт подготовка почвы для нового этапа двусторонних взаимоотношений, что будет существенно влиять на геополитическое и экономическое развитие всего региона ЦА, включая Афганистан. В обоснование этого анализируются такие основные направления двустороннего взаимодействия, как сотрудничество в сферах внутриполитических и экономических преобразований, безопасности и гуманитарных отношений; освещаются перемены в «мягкой дипломатии» США, переход США к более активной, наступательной политике в Узбекистане, в том числе в рамках «С5+1».

Ключевые слова: Узбекистан, США, партнёрство, безопасность, политика, экономика, гуманитарные отношения

Для цитирования: Юлдашева Г.И. Узбекистан – США: новый этап стратегического партнёрства. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022; 52 (2): 57–72. DOI: 10.31857/S2686673022020043

Uzbekistan - US: A New Stage of Strategic Partnership

Guli I. Yuldasheva

Coordination-Methodological Center on Contemporary History of Uzbekistan under Academy of Sciences of Uzbekistan.
70, Academician Yahyo Gulyamov str., Tashkent, 100047, Republic of Uzbekistan.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9979-0329 e-mail: guli_57@mail.ru

Abstract: The paper reveals main features, priorities and trends in developing the new stage of strategic partnership between Uzbekistan and the US under President Sh. Mirzyioeev. During the last months, there is a dominating view in the world community that the United States are finally withdrawing from the Central Asian region. In contrast, the author considers that the current deepening and extending of the American-Uzbek relations indicate at preparation of a basis for a new stage of the bilateral relations, which could greatly influence on geopolitical and economic development of the Central Asian region. To prove this, the paper

demonstrates main orientations of the bilateral relations, such as cooperation in the inner political and economic transformations, in security and humanitarian relations areas; changes in the US "soft" diplomacy, and the US move to more active, offensive policy in Uzbekistan, including within the "C5+1".

Keywords: Uzbekistan, USA, partnership, security, policy, economy, humanitarian relations

For citation: Yuldasheva G.I. Uzbekistan - US: New Stage of Strategic Partnership. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (2): 57-72.
DOI: 10.31857/S2686673022020043

ВВЕДЕНИЕ

Взаимоотношения Республики Узбекистан с Соединёнными Штатами привлекают особое внимание научного и политического сообщества в период президентства Шавката Мирзиёева и активизацией им афганского вектора внешней политики страны. Расположение Узбекистана в самой сердцевине Центральной Азии (ЦА), её тесное соседство с нестабильным Афганистаном, поднимают массу вопросов в отношении перспектив развития региона ЦА, роли и значения в этом Соединённых Штатов, их отношений с Республикой Узбекистан, что немаловажно с учётом продолжающейся острой геополитической конкуренции со стороны двух других глобальных держав – России и Китая. С приходом к власти в Афганистане талибов состояние узбекско-американских отношений приобретает особое значение и актуальность. На этом фоне продолжение вовлечённости США в ключевую страну Центральной Азии – Узбекистан будет означать, что Вашингтон не отказался от своих долгосрочных региональных замыслов и лишь находится в поисках более рациональной и действенной региональной стратегии.

Ценность региона ЦА для США продолжает определяться геостратегическим расположением его на стыке всех действующих и планируемых транспортных и трубопроводных магистралей; богатейшими природными и людскими ресурсами; территориально-географической, историко-культурной и демографической близостью к нестабильному исламскому миру; концентрацией в регионе большинства глобальных вызовов и угроз миру. В этой связи, несмотря на достаточно сложный международный и внутриполитический контекст в США периода администрации Д. Трампа, основные ориентиры американской стратегии в Центральной Азии остаются неизменными.

В целом это предусматривает достижение стабильности и экономического развития региона в тесной взаимосвязи данного процесса с достижением стабильности Исламской Республики Афганистан (ИРА), углублением партнёрства в рамках «С5+1» (государства ЦА и США), и определённым сдерживанием в регионе России и Китая. При этом значимость Узбекистана как в процессе мирной трансформации ИРА, так и в осуществлении независимой от Афганистана стратегии США в ЦА только усиливается, что особенно заметно в последние два года.

Вышесказанное требует детального и взвешенного изучения для более глубокого понимания всего спектра американо-узбекских отношений и перспектив их развития.

С этой целью в статье рассмотрены основные особенности, приоритеты и направления развития нового этапа стратегического партнёрства Узбекистана и США при президенте Ш. Мирзиёеве. Предположительно, углубление и расширение американо-узбекских отношений на фоне вывода американских войск из Афганистана и последующей смены власти в Кабуле может свидетельствовать о подготовке почвы для нового, качественного иного этапа американо-узбекских отношений, что, несомненно, повлияет на будущее всего региона ЦА, включая Афганистан. В обоснование этого автор даёт в начале статьи общую характеристику взаимодействия сторон в сферах демократии, экономики и гуманитарных отношений, освещая таким образом предпосылки к современным событиям и происходившие перемены «мягкой дипломатии» США в отношении Узбекистана; затем переходит к актуальным сегодня вопросам безопасности, роли двусторонних отношений в контексте нынешнего афганского кризиса.

СОТРУДНИЧЕСТВО В ОБЛАСТИ ДЕМОКРАТИИ

Ключевым событием последних лет явился первый официальный визит президента Шавката Мирзиёева в Соединённые Штаты 15–17 мая 2018 г., заложивший основу для последующего углубления американо-узбекских отношений. Двустороннее партнёрство продолжается в форме проведения ежегодных двусторонних консультаций на уровне МИД, межпарламентского сотрудничества, совместных военных учений, семинар-тренингов, конференций и всевозможных брифингов, в том числе онлайн.

В области продвижения демократии существенным событием двусторонних отношений стала положительная оценка, изложенная в докладе Исследовательской службы Конгресса США от 15 января 2020 г., по вопросу прав человека в Узбекистане. Более того, Государственный департамент США полностью вывел Узбекистан из списка стран – нарушителей религиозных свобод, признав тем самым значительный прогресс республики в сфере обеспечения свободы вероисповедания.

К началу 2021 г. удалось значительно улучшить позицию Узбекистана в различного рода тематических докладах государственных ведомств США в области прав человека. Результатом признания достижений страны в области защиты и соблюдения стандартов труда стало решение Торгового представителя США прекратить практику слушаний по проблематике принудительного труда в отношении Узбекистана, которая длилась 12 лет, тем самым сохранив за республикой право беспошлинной торговли с США. Кроме того, позиция Узбекистана в докладе Министерства труда США о наихудших формах детского труда была повышена сразу на две позиции – с наихудшей четвёртой категории на вторую,

узбекский хлопок был выведен из так называемого «списка товаров, производимых с использованием детского труда» [1]. Рейтинг Узбекистана также повышен в Докладе Госдепартамента США по торговле людьми за 2021 г. [2]. Значительным событием в этом ряду стало также принятие США Резолюции в поддержку независимости и суверенитета Узбекистана, где констатируется [3] избрание Узбекистана в Совет по правам человека ООН на период с 2021 по 2023 г., впервые в истории страны. Принятие резолюции приобретает особый, символичный характер в год 30-летия независимости Республики Узбекистана и 30-й годовщины со дня признания Соединёнными Штатами суверенитета Узбекистана.

Одним из новых направлений во взаимоотношениях стран стали регулярные встречи представителей парламентов обеих стран. В частности, 8 июня 2020 г. состоялось первое электронное совещание между членами Олий Мажлиса и представителями Конгресса США.

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПАРТНЁРСТВО

Важным направлением в развитии американо-узбекских отношений является взаимовыгодное экономическое партнёрство, приобретшее особое значение в связи с провозглашенными целями экономической интеграции региона, переустройства Афганистана и планами строительства транспортно-транзитной и энергетической сети в Центральной и Южной Азии.

В частности, в США подчёркивается важность реализации таких проектов, как *CASA-1000,* предусматривающего поставки излишков электроэнергии из Киргизии и Таджикистана в Афганистан и Пакистан, и «Лазуритовый коридор», призванный увеличить объём торговли между Центральной Азией, Кавказом и Европой. В этой связи Агентство США по международному развитию *(USAID)* и Министерство торговли США организовали региональный торгово-транспортный форум в Термезе, на котором представители 14 стран подписали деловые сделки на сумму 600 тыс. долл. США [4]. В самом Узбекистане действует 276 предприятий с участием американских инвестиций, в том числе 113 предприятий со стопроцентным американским капиталом [5].

Для ускорения преобразований в регионе Соединённые Штаты оказывают также содействие в ускорении процесса вступления Узбекистана во Всемирную торговую организацию (ВТО). Одновременно американские эксперты, финансируемые Министерством финансов США, работают с Агентством по развитию рынков капитала и Министерством финансов Республики Узбекистан для поддержки реформ этих ведомств с целью модернизации экономического управления для повышения прозрачности и привлечения инвестиций. Итогом такого сотрудничества стало открытие Министерством инвестиций и внешней торговли Республики Узбекистан специального офиса для поддержки инвестиций США.

В целом за последние несколько лет двусторонний товарооборот увеличился в 2 раза, совокупный объём американских инвестиций превысил 1 млрд долл. [6], достигнуты конкретные договоренности о взаимной поддержке расширения присутствия ведущих американских компаний на рынке Узбекистана. В данном русле США уже вложили в регион 9 млрд долл. прямой помощи на государственном уровне, 31 млрд долл. частных инвестиций и более 50 млрд долл. в виде кредитов и технической помощи от международных структур с участием США (Всемирного банка, Международного валютного фонда и ряда других организаций) [7]. Кроме того, *USAID* привлекло в 2019 г. более 23 млн долл. инвестиций частного сектора в сельскохозяйственный сектор, работает над диверсификацией экспортных рынков сельскохозяйственной продукции Узбекистана [4].

Дополнительно помощь США по развитию экономики Узбекистана включает техническую помощь, работу в области электрических сетей, содействие поставкам овощей и фруктов от фермерских хозяйств на рынки, разработку новых систем водоснабжения и новых водных путей [8]. Более того, 7 января 2021 г. правительства США, Узбекистана и Казахстана объявили о запуске Центральноазиатского инвестиционного партнёрства. 9 января были обсуждены вопросы совместной реализации регионального проекта по строительству железной дороги «Мазари-Шариф – Кабул – Пешавар».

Продолжают развиваться и другие направления экономического партнёрства. Так, в конце марта 2021 г. *USAID* запустило пятилетний региональный проект по водным ресурсам и окружающей среде в Узбекистане**.** Специалисты из США внедряют новейшие технологии в сферу изучения запасов минеральных ресурсов, оказывают содействие женщинам-предпринимателям в расширении цифровой торговли. В частности, с мая 2020 г. проведено более 125 виртуальных рабочих сессий и обучены более 75 узбекских специалистов по тематике в сфере генерирования возобновляемой энергии и интеграции сетей [9].

СОТРУДНИЧЕСТВО В ГУМАНИТАРНОЙ СФЕРЕ

С учётом серьёзного влияния текущего кризиса *COVID-19* на экономику, США оказывают огромную помощь Узбекистану в борьбе с последствиями глобальной пандемии. Общий вклад США в усилия Узбекистана по борьбе с *COVID-19* составил свыше 9,1 млн долл. по состоянию на 15 ноября 2020 г. [10]. Помощь *USAID* идёт на удовлетворение самых насущных потребностей Минздрава, включая лабораторные поставки и оборудование для тестирования на *COVID-19*, обучение общественному здравоохранению работников, техническую помощь для наблюдения за болезнями вдоль границ Узбекистана, а также разработку и внедрение руководящих принципов лечения больных *COVID-19*. Дополнительно для борьбы с *COVID-19* Соединённые Штаты передали Узбеки-

стану 30 июля 2021 г. более чем 3 млн доз вакцины *Moderna*, а в сентябре 2021 г. – 1 214 460 доз вакцины *Pfizer* на безвозмездной основе [11].

Правительство США содействует решению назревших медицинских проблем и поддерживает в целом устойчивость системы здравоохранения к борьбе с другими инфекциями. В частности, в марте текущего года *USAID* запустило четыре новых многолетних проекта по борьбе с туберкулёзом на сумму свыше 15 млн долл. [12]. Американская организация "*CDA Foundation*" получила грант Центров США по контролю и профилактике заболеваний для использования передовых электронных медицинских систем для сбора и анализа результатов тестов дородовой помощи беременным женщинам в Узбекистане. Общая стоимость проекта оценивается на сумму 334 тыс. долл. [13].

«Мягкая дипломатия» США охватывает также систему образования Узбекистана, что носит взаимовыгодный характер с учётом растущих потребностей региона в профессиональных кадрах, способных работать в глобальных условиях. При этом акцент делается как на их подготовку в самих США в рамках различных программ, так и на совершенствование образовательной системы Республики Узбекистан и помощи ей со стороны зарубежных специалистов.

Так, в Узбекистане перезапущена программа «Обмен будущими лидерами» *(Future Leaders Exchange – FLEX).* В её рамках школьники из центральноазиатской республики получают возможность продолжить обучение в США. Общее количество студентов из Узбекистана в Соединённых Штатах, согласно отчёту «Открытые двери» *("Open Doors")* за 2020 г., составляло к концу 2020 г. 546 человек [14]. Примером успешного сотрудничества является и открытие в Ташкенте первого американского вуза – Вебстерского университета. Среди новых мер правительства США стоит отметить также осуществление в стране пятилетней программы поддержки реформы образования стоимостью 50 млн долл. [15]. В этом ракурсе в 2020 г. в Узбекистане возобновлена и деятельность Совета по международным исследованиям и обмену США *(IREX),* призванного способствовать повышению уровня обучения английскому языку и развитию профессиональных навыков молодёжи Узбекистана. К 2021 г. в стадии реализации в Узбекистане находятся более десяти образовательных программ, финансируемых американским правительством. Свой вклад в этой сфере вносят также Американские советы по международному образованию» *(American Councils for International Education).*

Данные меры подкрепляются поддержкой США в вопросах продвижения в регионе ЦА нового поколения лидеров, рождённых после обретения независимости [16], обеспечения гендерного равенства и повышения потенциала женщин из центральноазиатских стран, их роли в устранении последствий пандемии *COVID-19* и решении постпандемических задач [17]. Не менее важной является и американская помощь в обеспечении Узбекистаном продовольствием своих наиболее уязвимых слоёв населения. В частности, с 2010 г. в рамках Программы международного партнёрства по оказанию продовольственной помощи

USAID в Узбекистан было доставлено 1300 тонн продовольственной помощи на сумму более 3,5 млн долл. [18].

ПАРТНЁРСТВО В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ

Вопросы региональной безопасности обсуждались уже в ходе майского визита 2018 г. президента Шавката Мирзиёева в США. Обе стороны подтвердили свою решимость в усилении дальнейшего партнёрства в области борьбы против экстремизма и терроризма, общих глобальных угроз.

Одним из знаковых событий наряду с этим явился визит 3 февраля 2020 г. в Узбекистан государственного секретаря США Майкла Помпео, что должно было подготовить почву для нового этапа стратегического партнёрства сторон. В ходе визита анонсирована новая стратегия по ЦА на 2019–2025 гг., подготовленная Госдепартаментом США. В числе её основных принципов – укрепление независимости стран региона, интеграция Исламской Республики Афганистан в ЦА, содействие реформам в области прав человека и инвестициям в регион [19].

К данному времени США вложили более 90 млн долл. в укрепление границ центральноазиатских государств, провели 200 военных учений и повысили квалификацию более 2,6 тыс. пограничников [7]. Кроме того, Вашингтон выделил 20 млн долл. в рамках зарубежного военного финансирования для оказания содействия Министерству обороны Республики Узбекистан в укреплении потенциала его Сил специальных операций (ССО) и завершил установку более 100 детекторов бренда *"Rapiscan"* на пограничных переходах и в аэропортах, что повысило безопасность границ и ускорило проверку пассажиров [4].

Вместе с тем агентство *USAID* официально анонсировало открытие двух полноценных миссий в Узбекистане и Таджикистане. В рамках программы по противодействию торговле людьми, финансируемой агентством, в Узбекистане более 1700 жертв торговли людьми, включая уязвимых мигрантов и мигрантов, пострадавших от домашнего насилия, вернулись домой и получили психологическую поддержку и индивидуальную помощь в реинтеграции [20]. *USAID* также выделило 100 тыс. долл. на закупку предметов первой необходимости для поддержки семей, пострадавших в результате прорыва плотины «Сардоба» [15].

В данном русле в октябре – ноябре 2020 г. состоялись встречи представителей внешнеполитического ведомства Узбекистана с командующим Центральным командованием Вооружённых сил США генералом Кеннетом Маккензи, с исполняющим обязанности министра обороны США Кристофером Миллером и заместителем советника президента США по национальной безопасности Мэтью Поттингером. 4 августа 2021 г. в МИД Узбекистана были подписаны межправительственные документы о сотрудничестве в борьбе с коррупцией, незаконным оборотом наркотиков и организованной преступностью.

С 2020 г. активизируется также и многостороннее сотрудничество в Центральной Азии в формате «С5+1». В США позитивно оценивают политику Таш-

кента по решению проблем водопользования и границ в регионе, поддержке формата консультативных встреч глав государств Центральной Азии.

ПАРТНЁРСТВО ПО АФГАНИСТАНУ

Существенное место отведено многостороннему партнёрству в вопросах урегулирования ситуации в Афганистане. Вашингтон признаёт активную роль Узбекистана в усилиях по урегулированию конфликта в Афганистане. Высокую оценку получили предпринимаемые Ташкентом меры по нахождению компромиссов между Кабулом и основными внутриполитическими силами страны, включая движение «Талибан». Более того, 27 мая 2020 г. в формате видеоконференцсвязи состоялось первое трехстороннее заседание «Узбекистан – США – Афганистан» [21]. В конце июня 2020 г. специальный представитель президента США по Афганистану посол Залмай Халилзад посетил Доху, Исламабад и Ташкент с целью обсудить проблемы текущего миротворческого процесса в Афганистане. Те же проблемы обсуждались 30 июня 2020 г. в рамках диалога в формате «С5+1». Участники группы согласовали программу работы по дальнейшему развитию сотрудничества в формате «С5+1» по проблемам расширения торговли и инвестиций; энергетики и окружающей среды; расширения регионального сотрудничества в области безопасности границ; участия женщин в построении и поддержании мира, предотвращении конфликтов и реагирования на них, а также в борьбе с терроризмом и насильственным экстремизмом [22].

Особенностью 2021 г. стало начало процесса постепенного вывода вооружённых сил США из Афганистана, связанный с этим рост нестабильности в стране и приход к власти движения «Талибан». В этой связи в мае 2021 г. были продолжены переговоры министра иностранных дел Узбекистана Абдулазиза Камилова со спецпредставителем президента США по Афганистану З. Халилзадом. Визит З. Халилзада, нацеленный на обеспечение условий присутствия США в регионе после вывода американских войск и сотрудничество со странами региона над планами размещения баз беспилотников для контртеррористических операций в Афганистане потерпел неудачу – ни один из афганских соседей, включая Узбекистан, не пожелал, как известно, стать базой для размещения зарубежных войск на своей территории.

Вместе с тем достаточно активно продолжается военно-политическое партнёрство. В частности, 16 июня 2021 г. в штате Монтана (США) завершились совместные учения «Региональное сотрудничество – 21» с участием военных из центральноазиатских стран, Монголии и Пакистана. В апреле 2021 г. Узбекистан посетила делегация во главе с заместителем начальника Управления стратегического планирования и политики Центрального командования Вооружённых сил США, бригадным генералом Дюком Пираком.

В данном контексте 31 августа 2021 г. Вашингтон практически закончил вывод войск из Афганистана. Президент США Джо Байден заявил [23] по этому

случаю, что Соединённые Штаты достигли своих целей в стране, разгромив «Аль-Каиду» (что очень спорно, учитывая контакты остатков «Аль-Каиды» с талибами. – *Г.Ю.*). Однако дальнейшие рассуждения президента вполне разумны и логичны. Так, по вопросу определения дальнейшей судьбы Афганистана он подчеркнул: «это право и ответственность только афганского народа… шанс того, что в Афганистане будет единое правительство, которое будет контролировать всю страну, крайне маловероятен» – ни одна империя в прошлом не смогла объединить Афганистан. При этом глава Белого дома призывает «активно работать» со сторонами в Афганистане, а также с региональными и международными заинтересованными игроками, чтобы поддерживать урегулирование конфликта путём переговоров, обещает продолжить предоставление афганским партнёрам финансирования и техники [23]. Де-факто американцы уже при выезде из страны оставили талибам огромный объём вооружений и боевой техники на сумму 85 млрд долл. [24], сохраняя к тому же контакты с талибами.

ПРЕДПОСЫЛКИ К РАЗВИТИЮ ОТНОШЕНИЙ ПОСЛЕ ВЫВОДА ВОЙСК ИЗ АФГАНИСТАНА

Как вышесказанное может отразиться на дальнейшем развитии американо-узбекских отношений и, следовательно, будущем региона Центральной Азии? В этом плане уместно обратить внимание на следующее.

Внешнеполитические интересы Узбекистана были отчётливо сформулированы в ряде официальных документов, опубликованных в последние годы. В частности, в послании президента страны Олий Мажлису в 2020 г. подчёркивается необходимость развития всесторонних отношений Узбекистана со всеми ведущими глобальными и региональными державами: с Россией, Соединёнными Штатами, Китаем, Турцией, странами ЕС и др.; выведение на новый качественный уровень добрососедства и стратегического партнёрства с центральноазиатскими республиками; активизация взаимодействия Узбекистана с международными институтами; дальнейшее повышение эффективности участия в ШОС; продолжение реализации проекта строительства Трансафганского транспортного коридора, который соединит Центральную Азию с Индийским океаном [25].

В ходе Ташкентской международной конференции особое значение было уделено вопросам исторической и цивилизационной общности, научного и духовно-культурного наследия Центральной и Южной Азии, взаимодополняемости их экономик, общности текущих интересов безопасности и развития. Одним из ключевых звеньев практической взаимосвязанности Центральной и Южной Азии является Афганистан, а главным условием устойчивого развития этих регионов – безопасность и стабильность, что, в свою очередь, может быть достигнуто через создание современной, эффективной и безопасной транспортно-логистической инфраструктуры в Центральной и Южной Азии [26].

Исходя из этих соображений, Узбекистан выразил готовность к конструктивному диалогу и развитию практического взаимодействия с новыми государственными органами Афганистана и призывает мировое сообщество продолжить усилия по установлению мира в Афганистане, а также недопущения гуманитарной катастрофы в этой стране [27].

Что касается Соединённых Штатов, то следует учесть следующее.

Во-первых, не завершён срок договора о новой стратегии по Центральной Азии на 2019–2025 гг., что означает продолжение вовлечения США в регион и приверженность группы «С5+1» заявленным долгосрочным целям и интересам. Это подтверждается, в частности, в Совместном заявлении членов «С5+1», опубликованном летом 2021 г. [28], где они подчёркивают свою приверженность расширению взаимодействия в рамках региональной дипломатической платформы и поиску возможностей для укрепления взаимосвязанности, укреплению безопасности и стабильности стран Центральной и Южной Азии посредством развития торговых, транспортных и энергетических связей, в том числе через продолжение мирных переговоров в Афганистане. В продолжение этой тенденции правительства Узбекистана и США приняли осенью 2021 г. решение преобразовать ежегодные двусторонние политические консультации между странами в Диалог стратегического партнёрства [29]. 22 сентября 2021 г. на министерской встрече по вопросам климата государства ЦА и США, входящие в группу «С5+1», приняли совместное заявление по урегулированию климатического кризиса [30]. В тот же день на встрече членов группы «С5+1», организованной в рамках 76-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, были обсуждены актуальные вопросы взаимодействия в экономике, региональной безопасности, включая ситуацию в Афганистане, борьбы с терроризмом и экстремизмом, борьбы с социально-экономическими последствиями мероприятий против распространения коронавирусной инфекции [31]. По итогам встречи было принято совместное заявление.

Во-вторых, несмотря на своё соперничество с Китаем и Россией, США достаточно прагматичны и не могут не учитывать их традиционные интересы, географическую и экономическую близость с Центральной Азией, как и взаимосвязанность всех глобальных и региональных процессов, включая сферу безопасности. Предположительно поэтому тактика их ограничения Китая и России имеет свои разумные пределы, переступать которые Вашингтон вряд ли будет.

В частности, об этом можно судить как по одобрению Соединёнными Штатами ещё в 2020 г. инициатив президента Республики Узбекистан в рамках Контактной группы «ШОС – Афганистан» [32], так и по сдержанности Вашингтона в отношении нынешней активизации сотрудничества Узбекистана с ШОС и ОДКБ по вопросам Афганистана [33] и его периодического и нынешнего (2021–2022 гг.) председательства в ШОС [34].

В-третьих, очевидно, что Соединённые Штаты стремятся выстроить систему транспортно-транзитных путей в регионе Центральной и Южной Азии силами

самих региональных акторов, что способно создать в будущем потенциал более расширенного участия, определённого контроля и финансово-технической поддержки со стороны Вашингтона. Не снимается с чаши весов и вероятность к тому времени постепенного снятия напряжённости во взаимоотношениях США и Ирана в результате возобновления осенью 2021 г. международных переговоров по иранской ядерной программе. В этой связи они не препятствуют налаживанию регионального партнёрства.

В частности, Вашингтон не проявляет недовольства по поводу встреч на полях саммита ШОС президента Узбекистана Шавката Мирзиёева с президентом Ирана Ибрахимом Раиси и премьер-министром Пакистана Имран Ханом, где стороны обсудили вопросы транзитного потенциала и торговых отношений стран, преференциальной торговли, реализации инвестиционных проектов в разных отраслях экономики и взаимодействия по вопросам обеспечения региональной безопасности [35].

К этому же ряду можно отнести и поддержку Вашингтоном инициатив Ташкента по развитию маршрутов через территорию Пакистана, спонсируемых главным образом Китаем. В пользу долгосрочных интересов США в развитии региональных транспортных сетей свидетельствует и то, что агентство *USAID* в сотрудничестве с компанией *"TCS Logistics"* (Пакистан) организовало первый пилотный рейс (29 апреля – 4 мая 2021 г.) через Афганистан и Китай в Центральную Азию в рамках Таможенной конвенции о международной перевозке грузов [36]. Более того, в ходе ташкентской конференции в июле 2021 г. было принято решение о создании новой четырёхсторонней площадки консультаций из представителей США, Узбекистана, Афганистана и Пакистана.

Вышесказанное говорит в пользу того, что Соединённые Штаты намерены сбалансировать международную обстановку в своих интересах и в условиях экономической конкуренции постепенно перетянуть на свою сторону партнёров Китая, активно задействовав для этого все имеющиеся в наличии средства «мягкой дипломатии». Тем более, что это отвечает интересам сбалансированной многовекторной политики центральноазиатских государств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, Узбекистан в настоящее время является крупнейшим получателем американской помощи в регионе Центральной Азии. Проведённый анализ основных направлений сотрудничества между США и Республикой Узбекистан демонстрирует большой потенциал и приверженность обоих государств углублять двусторонние взаимоотношения на взаимовыгодной основе. В качестве позитивных для интересов Узбекистана можно отметить следующие перемены, включая планируемые, во внешнеполитической стратегии США:

- сотрудничество в вопросах урегулирования ситуации в Афганистане как основного звена в системе региональной безопасности и планируемой

транспортно-транзитной системы в регионах Центральной и Южной Азии;

- увеличение потока инвестиций и технологий США в сферу экономики и безопасности Республики Узбекистан;
- консолидация военно-политического партнёрства;
- всесторонняя помощь в вопросах модернизации страны, включая такие приоритетных сферы, как здравоохранение и образование;
- стремление прийти к приемлемому компромиссу в отношениях с Россией и Китаем.

При этом широкомасштабная американская помощь, предоставляемая Узбекистану в гуманитарной области, в сферах образования и здравоохранения, в вопросах охраны границ и т.п., противоречит распространённым утверждениям о намерениях Вашингтона установить в Центральной Азии исламский режим. Ясно, что формирование любого исламского режима в регионе носило бы в перспективе антизападный характер (пример – Иран, Афганистан и др.), в чём Соединённые Штаты абсолютно не заинтересованы. В этом плане более разумным для Запада выглядит поддержка цивилизационной и культурно-духовной идентичности народов Южной и Центральной Азии, формирование здесь зоны умеренно мусульманских государств через поддержку их инструментами «мягкой дипломатии», что позволило бы США сохранить и в перспективе усилить здесь своё присутствие.

С учётом взаимных интересов следует в этой связи ожидать дальнейшее углубление двустороннего сотрудничества США и Узбекистана по указанным направлениям, в том числе в рамках «С5+1».

ИСТОЧНИКИ

1. Брифинг в Сенате Олий Мажлиса по вопросам противодействия торговле людьми. *Народное слово*, 08.01.2021. Available at: https://xs.uz/ru/post/brifing-v-senate-olij-mazhlisa-po-voprosam-protivodejstviya-torgovle-lyudmi (accessed 13.09.2021).

2. Рейтинг Узбекистана был повышен в Докладе Госдепартамента США по торговле людьми за 2021 год. Посольство США в РУз, 02.07.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/uzbekistan-upgraded-in-2021-state-department-trafficking-against-persons-report-ru/ (accessed 18.07.2021).

3. В Конгресс США внесена специальная резолюция по Узбекистану. *Народное слово,* 22.05.2021. Available at: https://xs.uz/ru/post/v-kongress-ssha-vnesena-spetsialnaya-rezolyutsiya-po-uzbekistanu (accessed 24.05.2021).

4. США – Узбекистан: Партнёрство с реальными результатами. Посольство США в РУз, 28.12.2020. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/usa-uzbekistan-a-partnership-that-delivers-ru/ (accessed 02.01.2021).

5. Узбекско-американское партнёрство, несмотря на пандемию, активизирует работу по увеличению объёма и номенклатуры двустороннего товарооборота. *Народное слово*, 14.11.2020. Available at: https://xs.uz/ru/post/uzbeksko-amerikanskoe-partnerstvo-nesmotrya-na-pandemiyu-aktiviziruet-rabotu-po-uvelicheniyu-obema-i-nomenklatury-dvustoronnego-tovarooborota (accessed 15.09.2021).

6. США окажут всестороннее содействие в процессе вступления Узбекистана в ВТО. *Review.uz,* 04.02.2020. Available at: https://review.uz/post/ssha-okajut-vsestoronnee-sodeystvie-v-processe-vstupleniya-uzbekistana-v-vto (accessed 15.09.2021).

7. США поборются за Центральную Азию с Россией и Китаем. *Podrobno.uz*, 07.02.2020. Available at: https://podrobno.uz/cat/politic/ssha-poboryutsya-za-tsentralnuyu-aziyu-s-rossiey-i-kitaem/ (accessed 14.09.2021).

8. Онлайн-брифинг для журналистов с доктором Дэниэлем Сингером *(CDC)* и Джошуа Карнсом *(USAID).* Посольство США в РУз, 03.04.2020. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/online-press-briefing-with-dr-daniel-singer-cdc-and-joshua-karnes-usaid-ru (accessed 14.04.2020).

9. *USAID* оказывает содействие модернизации энергетического сектора Узбекистана. Посольство США в РУз, 16.03.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/usaid-supports-the-modernization-of-uzbekistans-energy-sector-ru/ (accessed 13.09.2021).

10. Помощь США Узбекистану в ответ на *COVID-19.* USAID, 17.03.2021. Available at: https://www.usaid.gov/ru/uzbekistan/fact-sheets/us-assistance-uzbekistan-covid-19 (accessed 16.09.2021).

11. Правительство США предоставило Узбекистану свыше 1,2 млн доз вакцины *Pfizer* против *COVID-19.* Посольство США в РУз, 13.09.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/u-s-donates-over-1-2-million-covid-19-pfizer-vaccines-to-uzbekistan-ru/ (accessed 14.09.2021).

12. *USAID* отмечает всемирный день борьбы с туберкулёзом в Узбекистане. USAID, 26.03.2021. Available at: https://www.usaid.gov/ru/uzbekistan/press-releases/mar-26-2021-usaid-commemorates-world-tuberculosis-day-uzbekistan (accessed 15.09.2021).

13. Американская *CDA Foundation* будет осуществлять цифровизацию данных в поликлиниках Узбекистана. *Народное слово*, 25.04.2021. Available at: https://xs.uz/ru/post/amerikanskaya-cda-foundation-budet-osuschestvlyat-tsifrovizatsiyu-dannykh-v-poliklinikakh-ukhbekistana (accessed 16.09.2021).

14. В США в 2019/2020 учебном году обучались 546 студентов из Узбекистана. *Gazeta.uz*, 19.11.2020. Available at: https://www.gazeta.uz/ru/2020/11/19/opendoors/?fbclid=IwAR18getRcSvlGQ5eSNPXB7qhmsrZEWVjXO4JraQC9UxIksVPfFF44zunlLA (accessed 14.09.2021).

15. Агентство США по международному развитию открывает полноценную миссию в Узбекистане. *Народное слово*, 01.10.2020. Available at: https://xs.uz/ru/post/agentstvo-ssha-po-mezhdunarodnomu-razvitiyu-otkryvaet-polnotsennuyu-missiyu-v-uzbekistane (accessed 13.09.2021).

16. *Go Viral Network* объявляет конкурс лидеров нового времени *Next30*. 21.06.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/go-viral-network-announces-next30-emerging-leaders-competition-ru/ (accessed 14.09.2021).

17. Развивая женские кадровые резервы, *USAID* проводит саммит «Сила женщин: Тенденции роста в условиях пост-пандемии и в последующие». Посольство США в РУз, 23.08.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/%d1%80%d0%b0%d0%b7%d0%b2%d0%b8%d0%b2%d0%b0%d1%8f-%d0%b6%d0%b5%d0%bd%d1%81%d0%ba%d0%b8%d0%b5-%d0%ba%d0%b0%d0%b4%d1%80%d0%be%d0%b2%d1%8b%d0%b5-%d1%80%d0%b5%d0%b7%d0%b5%d1%80%d0%b2%d1%8b-usaid-%d0%bf/ (accessed 14.09.2021).

18. *USAID* помогает улучшить питание в Узбекистане. Посольство США в РУз, 01.07.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/usaid-improving-nutrition-in-uzbekistan-ru/ (accessed 13.07.2021).

19. США опубликовали новую стратегию по Центральной Азии на 2019−2025 годы. *Gazeta.uz*, 06.02.2020. Available at: https://www.gazeta.uz/ru/2020/02/06/ca-strategy/ (accessed 10.02.2020).

20. *USAID* завершает программу «Достоинство и права» в Узбекистане. USAID, 02.10.2020. Available at: https://www.usaid.gov/ru/uzbekistan/press-releases/oct-2-2020-usaid-completes-dignity-and-rights (accessed 28.10.2020).

21. Узбекистан, США и Афганистан активизируют борьбу с *COVID-19*, терроризмом и наркотрафиком. *Gazeta.uz,* 13.08.2020. Available at: https://www.gazeta.uz/ru/2020/08/13/safety/ (accessed 15.08.2020).

22. Совместное заявление для прессы о диалоге высокого уровня в формате «С5+1». Посольство США в РУз, 10.07.2020. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/joint-statement-for-the-press-on-c51-high-level-dialogue-ru/ (accessed 12.07.2021).

23. «Это право и ответственность афганского народа – решать своё будущее» – Джо Байден. *Gazeta.uz,* 09.07.2021. Available at: https://www.gazeta.uz/ru/2021/07/09/afghanistan/ (accessed 13.07.2021).

24. Владимир Малышев. По обе стороны Пянджа, или Новая игра США. Фонд стратегической культуры, 07.09.2021. Available at: https://vpoanalytics.com/2021/09/07/po-obe-storony-pyandzha-ili-novaya-igra-ssha/ (accessed 13.09.2021).

25. Послание Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева Олий Мажлису. President.uz, 29.12.2020. Available at: https://president.uz/ru/lists/view/4057 (accessed 12.12.2020).

26. Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на международной конференции «Центральная и Южная Азия: региональная взаимосвязанность. Вызовы и возможности». President.uz, 16.07.2021. Available at: https://president.uz/ru/lists/view/4484 (accessed 17.07.2021).

27. В МИД Узбекистана призвали продолжить усилия по урегулированию в Афганистане. Rt.com, 14.09.2021. Available at: https://russian.rt.com/world/news/906608-uzbekistan-afganistan-situaciya (accessed 15.09.2021).

28. Заявление официального представителя СНБ Эмили Хорн о визите делегации высокопоставленных должностных лиц Администрации в Узбекистан. Белый дом. 17.07.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/statement-by-nsc-spokesperson-emily-horne-on-senior-administration-delegation-trip-to-uzbekistan-ru/ (accessed 18.07.2021).

29. Телефонный разговор Государственного секретаря Блинкена с Министром иностранных дел Узбекистана Камиловым. Госдепартамент США. Офис официального представителя. 22.04.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/secretary-blinkens-call-with-uzbekistan-foreign-minister-kamilov-ru/ (accessed 13.09.2021).

30. Страны Средней Азии и США сделали заявление по климатическому кризису. *ИА Красная Весна*, 22.09.2021. Available at: https://rossaprimavera.ru/news/c19873e8 (accessed 22.09.2021).

31. Главы МИД стран Центральной Азии и США встретились в формате «С5+1». *ИА Красная Весна*, 23.09.2021. Available at: https://rossaprimavera.ru/news/bc2a87e2 (accessed 23.09.2021).

32. Предпринимаемые Узбекистаном меры по урегулированию конфликта в Афганистане получили высокую оценку в США. *Народное слово*, 09.11.2020. Available at: https://xs.uz/ru/post/predprinimaemye-uzbekistanom-mery-po-pouregulirovaniyu-konflikta-v-afganistane-poluchili-vysokuyu-otsenku-v-ssha (accessed 17.11.2020).

33. Выступление Президента Республики Узбекистан Шавката Мирзиёева на встрече в формате «Шанхайская организация сотрудничества – Организация Договора о коллективной безопасности». President.uz, 18.09.2021. Available at: https://president.uz/ru/lists/view/4623 (accessed 18.09.2021).

34. Ташкент в рамках ШОС намерен активнее привлекать Афганистан в экономические процессы ЦА. *Sputnik*, 16.09.2021. Available at: https://uz.sputniknews.ru/20210916/tashkent-v-ramkax-shos-nameren-aktivnee-

privlekat-afganistan-v-ekonomicheskie-protsessy-tsa-20524666.html (accessed 16.09.2021).

35. Президент прибыл в Душанбе для участия в саммите ШОС. *Gazeta.uz*, 16.09.2021. Available at: https://www.gazeta.uz/ru/2021/09/16/sco/; Узбекистан и Иран обсудили вопросы транзитного потенциала обеих стран. *Sputnik*, 16.09.2021. Available at: https://uz.sputniknews.ru/20210916/uzbekistan-i-iran-obsudili-voprosy-tranzitnogo-potentsiala-obeix-stran-20527360.html (accessed 17.09.2021).

36. *USAID* способствует расширению торговли между Пакистаном и Центральной Азией. Посольство США в РУз, 06.05.2021. Available at: https://uz.usembassy.gov/ru/usaid-facilitates-trade-between-pakistan-and-central-asia-ru/ (accessed 13.09.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЮЛДАШЕВА Гули Исматуллаевна, доктор политических наук, старший научный сотрудник Координационно-методического центра новейшей истории Узбекистана при Академии наук Республики Узбекистан.
Республика Узбекистан, 100047, Ташкент, ул. Академика Яхъё Гуламова, д.70.

Guli I. YULDASHEVA, Doctor of Sciences (Politics), Senior Fellow, Coordination-Methodological Center on Contemporary History of Uzbekistan under Academy of Sciences of Uzbekistan.
70, Academician Yahyo Gulyamov str., Tashkent, 100047, Republic of Uzbekistan.

Статья поступила в редакцию / Received 29. 09.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 15.10.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 18.10.2021.

УДК 327
DOI: 10.31857/S2686673022020055

Индо-Тихоокеанская стратегия США в контексте конкуренции между США и Китаем: восприятие угрозы и структура альянса

У. Яньбинь

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0184-7820 e-mail: yanbinwu@yandex.ru

Резюме. С дальнейшим усилением развивающихся азиатских стран, таких как Китай, мировой экономический центр тяжести смещается в Азиатско-Тихоокеанский регион, а влияние Китая распространяется из Восточной Азии на весь остальной мир благодаря стратегии «Один Пояс, Один Путь». Экономическое и военное развитие КНР привело к глубоким изменениям в политике США в отношении Китая, особенно после того, как администрация Д. Трампа начала торговую войну с КНР, вызвавшую резкое ухудшение китайско-американских отношений. На фоне этого ухудшения США запустили собственную Индо-Тихоокеанскую стратегию, что также отражает ужесточение политики США в отношении Китая. В данной статье анализируется структура альянсов Индо-Тихоокеанской стратегии США, описывается процесс и причины её формирования и тем самым делается вывод о последствиях этой стратегии США для безопасности Индо-Тихоокеанского региона и его будущего развития.

Ключевые слова: Индо-Тихоокеанская стратегия США (ИТС), Китай, конкуренция, альянс

Для цитирования: У Яньбинь. Индо-Тихоокеанская стратегия США в контексте конкуренции между США и Китаем: восприятие угрозы и структура альянса**.** *США Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52 (2) 73-00.
DOI: 10.31857/S2686673022020055

U.S. – Indo-Pacific Strategy in the Context of U.S.-China Competition: Threat Perceptions and Alliance Structure

Wu Yanbin

Lomonosov Moscow State University,
1 Leninskiye Gory Moscow State University, 119991,
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0184-7820 e-mail:yanbinwu@yandex.ru

Abstract. With the further strengthening of developing Asian countries such as China, the global economic center of gravity is shifting to the Asia-Pacific region, and China's influence is spreading from East Asia to the rest of the world through the «Belt and Road» strategy. China's economic and military development has led to a profound change in U.S. policy toward China, especially after the Trump administration launched a trade war with China. Against the backdrop of deteriorating Sino-US relations, the US launched its own Indo-Pacific strategy at this time, which also reflects the tightening of US strategy toward China. This article analyzes the alliance structure of the US Indo-Pacific Strategy, describes the process and reasons for its

formation, and thus concludes the implications of the US Indo-Pacific Strategy for the security of the Indo-Pacific region and its future development.

Keywords: Indo-Pacific Strategy, U.S., China, competition, alliance

For citation*:* Wu Yanbin. U.S. – Indo-Pacific Strategy in the Context of U.S.-China Competition: Threat Perceptions and Alliance Structure. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (2) 54-00. DOI: 10.31857/S2686673022020055

ВВЕДЕНИЕ

Первопричиной разработки Индо-Тихоокеанской стратегии США является подъём Китая и Индии. С развитием глобализации и глубокими изменениями мировой политики растёт глобальное влияние Китая, Тихий и Индийский океаны стали центральными регионами мировой экономики и торговли, а соперничество великих держав является главной темой мировой политики в новую эпоху.

Индо-Тихоокеанская стратегия США отражает жёсткое отношение США к Китаю в контексте китайско-американской конкуренции, но эта жёсткость также имеет свои исторические корни. Во время администрации Дж. Буша-младшего (2001-2009 гг.) США уже начали задумываться о жёстких отношениях с Китаем, намереваясь предпринять большую степень «сдерживания» (*containment*) против Китая в отличие от политики администрации У. Клинтона (1993–2001) «всестороннего вовлечения» (*comprehensive engagement*)[1], но события сентября 2001 г. («теракты 9/11») и последующие войны в Афганистане и Ираке привели к временной приостановке жёсткой политики США в отношении Китая. При администрации Б. Обамы (2009–2017) в стратегическом сообществе США развернулись жаркие дебаты вокруг проблемы подъёма Китая, вновь возросли настроения в пользу решительных действий по отношению к Китаю, за чем последовала стратегия «перебалансировки в сторону Азиатско-Тихоокеанского региона». В январе 2012 г. Минобороны США опубликовало доклад под названием «Сохранение глобального лидерства США: Приоритеты обороны XXI века» [1], ознаменовавший собой реализацию стратегии «Азиатско-Тихоокеанской перебалансировки». С продвижением этой стратегии в политической, дипломатической, военной и экономической областях американская политика в отношении Китая эволюционировала от сотрудничества с КНР к её сдерживанию [Wang Hui, 2016].

[1] «Всестороннее вовлечение» требовало от правительства США усиления политического, экономического и военного взаимодействия с Китаем, а также поощрения и убеждения Китая проводить политику, соответствующую интересам США. Уверенность в том, что Китай трудно изменить, оказывая на него давление, и что только через многопрофильное взаимодействие с Китаем можно преобразовать его, является центральной чертой этого политического мышления [Liu Shutian, 2021].

После вступления в должность Д. Трампа (2017-2021) в документе о стратегии национальной безопасности США, опубликованном в 2017 г. [2], Китай был прямо охарактеризован как «ревизионистское государство». В 2019 г. Минобороны США и Государственный департамент выпустили свои соответствующие доктринальные документы, посвящённые ИТР [3]; [4], и Индо-Тихоокеанская стратегия (ИТС) вошла в официальную фазу развёртывания.

Вступив в январе 2021 г. в должность президента Дж. Байден выпустил «Обновление преимуществ Америки. Временное стратегическое руководство по национальной безопасности» (*Interim National Security Strategic Guidance)* [5], в котором чётко определяются отношения между США и Китаем как «стратегическое соперничество»

Легко видеть, что стратегическая позиция правительства США по отношению к Китаю постепенно ужесточается, и Индо-Тихоокеанская стратегия, проводимая США, будет играть важную роль в китайско-американской региональной конкуренции, но это также вызовет расширение двусторонней стратегической взаимной подозрительности и дефицита доверия между США и Китаем.

ВОСПРИЯТИЕ УГРОЗЫ СТРАНАМИ – ПАРТНЁРАМИ США ПО ИТС И СТРУКТУРА АЛЬЯНСОВ

В докладе Министерства обороны «Стратегия Индо-Тихоокеанского региона (2019)» (*Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region*) [3] упоминаются четыре основных вызова для США: Китай, Россия, Северная Корея и распространённость транснациональных вызовов, которые в определённой степени можно интерпретировать как наиболее важные объекты угроз США в Индо-Тихоокеанском регионе, где КНР рассматривается как «ревизионистское государство» (*The People's Republic of China as a Revisionist Power*), Россия – как возрождённый враждебный субъект» (*Russia as a Revitalized Malign Actor*), и Северная Корея – как государство-изгой» (*The Democratic People's Republic of Korea as a Rogue State*). Но поскольку Россия не находится в центре ИТР, а последствия деятельности Северной Кореи относительно ограничены, очевидно, что наивысшим уровнем угрозы в Индо-Тихоокеанской стратегии представляется КНР. Система партнёрства в сфере безопасности, продвигаемая в этой стратегии, также направлена главным образом на Китай, а упоминаемые в ИТС партнёры – это в основном страны Азиатско-Тихоокеанского региона.

Из названных в докладе Минобороны по ИТС стратегических партнёров Япония, Австралия, Южная Корея, Филиппины, Таиланд и Новая Зеландия – вообще традиционные союзники США в АТР; Индия, Сингапур, Индонезия, Вьетнам – важные опоры американской ИТС, но они не разделяют одинаковый с США уровень восприятия «китайской угрозы» для своей безопасности; *Япония и Австралия* являются близкими союзниками США, имеют сильное восприятие

китайской угрозы и являются активными участниками *стратегии США, направленной на соперничество с Китаем* и демонстрируют крайне проамериканское поведение; *Южная Корея*, хотя формально и является близким союзником США, но имеет более слабое восприятие китайской угрозы и показывает нейтральное отношение к конкурентной стратегии США по Китаю; Филиппины и Вьетнам – после урегулирования обострения споров в Южно-Китайском море – находятся в особой ситуации и демонстрируют осторожное поведение по поводу американской конкурентной стратегии в отношении Китая: уникальность их поведения заключается в том, что они склоняются к США, когда спор в Южно-Китайском море обостряется, и поворачиваются в сторону КНР, когда спор в Южно-Китайском море затихает, в целом демонстрируя стратегический баланс поведения; *Новая Зеландия, Таиланд, Индонезия и Сингапур* относительно слабо воспринимают китайскую угрозу, но, будучи весьма зависимыми от США в военной сфере, демонстрируют специфическое поведение: в стратегическом соревновании Китая с США – следуют за Вашингтоном, но с оглядкой, не слепо; *Индия* как региональная держава, выступающая за Движение неприсоединения, не имеет высокого уровня зависимости от США в сфере безопасности, но она имеет высокий уровень восприятия угрозы со стороны Китая, особенно в последние годы, когда территориальные споры вызвали резкое ухудшение китайско-индийских отношений. Это также привело к тому, что Индия демонстрирует позитивное отношение к американской ИТС.

В рамках Индо-Тихоокеанской стратегии администрация Д. Трампа активно привлекала союзников и партнёров по безопасности в АТР для участия в усилиях по созданию противовеса Китаю. Нынешняя американская администрация Дж. Байдена продолжила эту стратегию, стала более агрессивной в создании своей системы альянсов для сдерживания Китая. Последуют ли союзники и партнёры США в Азиатско-Тихоокеанском регионе примеру Вашингтона в создании противовеса Китаю, зависит, с одной стороны, от близости союзнических структур к США, а с другой – от их восприятия и реакции на усиление Китая.
В целом, совокупность факторов влияет на политический выбор их позиции в стратегическом соревновании между США и Китаем.

РОЛЬ И МЕСТО В ИТС НЕКОТОРЫХ КЛЮЧЕВЫХ СОЮЗНИКОВ И ПАРТНЁРОВ

Рассмотрим несколько примеров с рядом типичных стран из перечисленных выше ключевых союзников и партнёров по безопасности, принимающих Индо-Тихоокеанскую стратегию США.

1. *Япония: тесный альянс с США, высокая чувствительность к угрозе со стороны Китая*

В последние годы, в условиях обострения американо-китайской стратегической конкуренции, США и Япония сохраняют высокую степень последовательности в своих намерениях и действиях, продвигаясь в направлении «бесшовной стыковки». По сравнению с другими союзниками в ИТР Вашингтон придаёт особое значение геополитической ценности и стратегической роли Японии. С точки зрения военного присутствия количество американских войск в Японии больше, чем у любого другого из всех союзников США в ИТР. Что касается уровня институционализации японо-американского сотрудничества в области безопасности, он также повышается: диалог «2+2» между министрами обороны и иностранных дел, который проводится один или два раза в год, становится нормализованным механизмом и играет важную роль в двустороннем сотрудничестве в области безопасности и трансформации альянса [7]. В то же время увеличилась частота военных учений с обеих сторон.

Что касается восприятия Японией угрозы со стороны Китая, то оно сильнее, чем у других индо-тихоокеанских союзников США по ряду причин, включая исторические, экономические и политические факторы. Во-первых, исторические события: раны, нанесённые китайскому народу японским милитаризмом во время Второй мировой войны, не залечены по сей день. Но наиболее тревожным выводом из результатов проведённого опроса общественного мнения является то, что если даже у японцев отсутствует по крайней мере открытая антипатия к Китаю, то, возможно, есть безразличие и усталость от того, что рассматривается как циничные требования подчиниться Пекину по вопросам истории и территории [Hughes C., 2016]. Во-вторых, между Китаем и Японией существуют территориальные споры, а частые морские конфликты наложили негативный отпечаток на двустороннее взаимодействие. Наконец, существует спор между Китаем и Японией по поводу доминирования в регионе Восточной Азии, и структурные конфликты занимают видное место. Япония не хочет, чтобы Китай стал доминирующей державой в регионе, поэтому беспокойство Токио в связи с подъёмом КНР очень заметно.

В своей Индо-Тихоокеанской стратегии США отводят Японии роль важного стратегического союзника. Чтобы дать Японии сыграть эту роль в Азиатско-Тихоокеанском регионе, США в последние годы «развязывают руки» японским силам самообороны. При попустительстве Вашингтона администрация Абэ в 2013 г. создала Совет национальной безопасности, усилив тем самым полномочия канцелярии премьер-министра по принятию решений [8]. Для укрепления «многопрофильных сил обороны» оборонный бюджет Японии неуклонно растёт, и в 2021 г. бюджетное предложение её Министерства обороны предусматривает увеличение расходов на 2,6% –- до рекордных 5,48 трлн иен (49,93 млрд долл.) на год, начинающийся 1 апреля 2021 года [9].

Обязательства США по обеспечению безопасности Японии были обменены на активное следование Японии за США в военной сфере. Региональные силовые конфликты между Китаем и Японией и глобальные силовые конфликты между и Китаем и США превратили Японию в важный «клеврет» Вашингтона в целях сдерживания Китая. В 2018 г. были опубликованы «Руководящие принципы программы национальной обороны Японии» (*NDPG*) [10], в которых выражалась необходимость поиска более тесного стратегического оборонного сотрудничества с США. От концепции «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона» до сетевого регионального партнёрства Япония проводит большую работу по продвижению общих с США ценностей. В результате японо-американский альянс становится всё более взаимозависимым. В то же время система альянсов США в Азиатско-Тихоокеанском регионе, основанная на японо-американском союзе, переходит к сетевой структуре сотрудничества в области безопасности с трёхсторонним союзом США – Япония – Австралия, трёхсторонним союзом США – Япония – Индия и четырёхсторонним союзом США – Япония – Индия – Австралия.

2. Австралия: тесный альянс с США, высокая чувствительность к угрозе со стороны Китая

США перешли от «вовлечения» Китая к его «сдерживанию». Австралийская концепция развивалась по аналогичной траектории: от взаимодействия с Китаем до «противостояния» (*standing up*) [McCourt D., 2021]. Взаимодействие Австралии с Китаем подкрепляется огромным потенциалом уникально дополняющих друг друга экономик двух стран: Австралия предоставляет сырье, финансовые услуги и высшее образование, а Китай – промышленные товары [McCourt D., 2021]. И эти структурно взаимодополняющие отношения привели к очень тесным экономическим и внешнеторговым связям между Австралией и Китаем в прошлом.

Но после 2016 г. растущая напористость Китая в Южно-Китайском море нервирует Австралию [Köllner P., 2021]. В конце 2017 г. правительство М. Тернбулла представило состоящий из четырёх частей закон «О национальной безопасности и иностранном вмешательстве» (*NSAFA*), направленный в первую очередь на предотвращение китайского вмешательства. В этом изменении отношения к Китаю нельзя упускать из виду влияние широко разрекламированной американской Индо-Тихоокеанской стратегии. Базирующаяся на концепции АТР эта стратегия заложила основу для возобновления механизма Четырёхстороннего диалога по безопасности (*the Quad*) для укрепления отношений Австралии в сфере обороны и безопасности с США, Индией и Японией [McCourt D., 2021].

Положительно реагируя на Индо-Тихоокеанскую стратегию США, Австралия также стремится играть важную стратегическую роль и заявить о себе в АТР,

чтобы не оказаться на обочине перед фактом усиления Китая. В этих целях Канберра укрепляет отношения в сфере обороны и безопасности с США, Индией и Японией в рамках Четырёхстороннего диалога по безопасности (*the Quad*) и Разведывательного альянса «Пять глаз» (*Five Eyes*), выдвинув доводы в пользу такого укрепления. [He Kai, Feng Huiyun, 2020; Rory Medcalf R, 2020; McCourt D., 2021]

Ещё одним предметом беспокойства политиков в Канберре является растущее влияние Китая в южной части Тихого океана – регионе, который часто рассматривается как «сфера влияния» Австралии. Стратегическое сообщество Канберры опасается, что китайские кредиты странам Южно-Тихоокеанского региона в конечном итоге приведут к их политической зависимости от Пекина. Оно также опасается, что очевидный интерес Китая к развитию портов в регионе может быть мотивирован желанием создать в регионе военные базы [Köllner P., 2021].

Высокий уровень восприятия Австралией угрозы со стороны Китая в последние годы, а также её естественная политическая и культурная близость с США и зависимость от Вашингтона в сфере безопасности привели к тому, что Австралия сейчас активно поддерживает американскую Индо-Тихоокеанскую стратегию. Китайско-австралийские отношения в значительной степени зависят от отношений между США и Китаем, поэтому Австралия превратилась в «антикитайский авангард» и будет продолжать играть эту роль ещё долгое время.

3. Индия: тесное партнёрство с США, высокая чувствительность к угрозе со стороны Китая

С XXI века международный статус и Китая, и Индии стремительно рос, но очевидно, что подъём Китая происходил значительно быстрее, и в 2013 г. КНР начала реализовывать стратегию «Один Пояс, Один Путь» [11]. В сочетании с продолжающимися территориальными спорами между двумя странами [12], это привело к тому, что Индия в значительной степени высоко воспринимает угрозу со стороны Китая. Пользуясь этим, США активно приглашают Индию к участию в своей Индо-Тихоокеанской стратегии. Выбор Индии в пользу участия в системе ИТС под руководством США также в основном обусловлен сочетанием политических, военных и экономических соображений.

Во-первых, Индия считает, что участие в ИТС может повысить её международный статус и помочь справиться с давлением, вызванным ростом Китая. С одной стороны, запущенная США Индо-Тихоокеанская стратегия может принести Индии много ощутимых выгод, а с другой – благодаря двустороннему и многостороннему сотрудничеству со *странами, участвующими в стратегии стратегического разворота,* может повысить статус Индии в международных делах. Учитывая относительно очевидную разницу в государственной мощи меж-

ду Китаем и Индией, повышение международного статуса Индии придало бы ей дополнительную уверенность в китайско-индийской игре и в преодолении давления со стороны Китая.

Во-вторых, в Дели считают, что участие в Индо-Тихоокеанской стратегии обеспечит Индии доступ к передовому оборудованию и технологиям и усилит её военную мощь. Индия – важная страна, на которую США необходимо опираться для продвижения своей ИТС; кроме того, к сотрудничеству с Индией активно стремится Япония – одна из стран, на которые опирается стратегия «разворота». Чтобы привлечь Индию к участию в ИТС, США и Япония выступили с инициативой предоставить Дели передовые военные технологии и оборудование для усиления её военной мощи за счёт участия в Индо-Тихоокеанской стратегии.

Наконец, Индия считает, что её участие в ИТС укрепит её сотрудничество со «странами стратегического стержня» и усилит её экономическую мощь. Хотя экономическое сотрудничество не считается основным направлением Индо-Тихоокеанской стратегии США, объективно сотрудничество между странами ИТС является всесторонним, включая не только сферы политики и безопасности, но и экономическое взаимодействие, что в определённой степени повышает заинтересованность Индии в участии в Индо-Тихоокеанской стратегии США.

4. *Филиппины: ослабление альянса с США, высокая чувствительность к угрозе со стороны Китая*

Филиппины и Вьетнам оказались в уникальном положении в условиях стратегической конкуренции между США и Китаем. Восприятие Филиппинами угрозы со стороны Китая было сильным, когда конфликт в Южно-Китайском море усиливался и Филиппины были склонны сближаться с США, чтобы увеличить своё влияние на Китай; когда противостояние в Южно-Китайском море стало менее интенсивным, восприятие Филиппинами угрозы со стороны Китая уменьшилось и Филиппины были склонны сближаться с Китаем. В целом, кажется, что основная линия конфликта проходит именно вокруг спора по Южно-Китайскому морю. Восприятие Филиппинами угрозы со стороны Китая колебалось то вверх, то вниз, фактическая стратегия Филиппин характеризуется этими «качелями».

В последние годы китайско-американское стратегическое соперничество усилилось, и США увеличили свои обязательства перед Филиппинами, чтобы привлечь их к борьбе с Китаем:

– в 2017 г. США оказали Филиппинам военную помощь в борьбе с террористическими силами [13];

– в 2018 г. Вашигтон возвратил филиппинскую реликвию под названием Колокола Балангига (*the Balangiga Bells*), утраченную в ходе американо-филиппинской войны [14], чего требовала Манила;

– в 2019 г., чтобы удовлетворить политические требования Филиппин. тогдашний госсекретарь М. Помпео публично заявил, что американо-филиппинский Договор о взаимной обороне применяется для защиты Филиппин в Южно-Китайском море [15], отказавшись от двусмысленности обязательств США в регионе.

Однако преимущества китайского проекта «Один Пояс, Один Путь» перевесили, и администрация Дутерте не проявляет особого интереса к Индо-Тихоокеанской стратегии США. Дело в том, что китайская инициатива «Один Пояс, Один Путь» соответствует его новой стратегии развития «Амбиции 2040» (*Ambisyon Natin 2040*) [16], запущенной в октябре 2016 г., и программе 2017 г. «Строительство» (*Build*) [17], так как проекты «Один Пояс, Один Путь» могут создать рабочие места для почти 21 тыс. филиппинских граждан [18].

Филиппины не полностью отказались от американской военной помощи США. С января 2017 г. США предоставили Маниле военное оборудование для контртеррористических операций на сумму около 70 млн долл., включая беспилотники *Raven* и *Scan Eagle*, резиновые лодки, пистолеты, гранатомёты и самолёты наблюдения [19]. Но ограниченная помощь США не оказала заметного влияния на филиппинскую экономику, и поэтому Филиппины продолжают придерживаться сбалансированной стратегии в отношениях между США и Китаем – стратегии, наиболее для них выгодной. Сбалансированная стратегия Дутерте, несомненно, оказалась успешной, а его успехи в экономике и безопасности обеспечили ему высокую поддержку филиппинской общественности.

5. Южная Корея: тесный альянс со стороны США, низкое восприятие угрозы со стороны Китая

Структурно альянс Южная Корея – США является даже более тесным, чем альянс Япония – США, но восприятие Сеулом китайской угрозы находится на относительно низком уровне. Потому что, во-первых, между Китаем и Южной Кореей нет территориальных споров, что означает отсутствие «игры с нулевой суммой» между двумя сторонами с точки зрения основных интересов. Во-вторых, тесные экономические и торговые связи между Китаем и Южной Кореей привели к тому, что всё больше южнокорейцев стали позитивно воспринимать подъём Китая как благоприятную возможность. Наконец, Китай сыграл важную роль в решении ядерной проблемы и поддержании мира и стабильности на полуострове, а две Кореи имеют общие интересы в денуклеаризации полуострова, и правительство Южной Кореи рассматривает Китай как важного партнёра в

решении ядерной проблемы. Эти три фактора привели к тому, что Южная Корея в целом слабо воспринимает угрозу со стороны Китая.

Будучи близким союзником США, Южная Корея неизбежно испытывает влияние политики США в отношении Китая, но при слабом восприятии китайской угрозы и наличии более общих с ним интересов Южная Корея демонстрирует чёткую тактику балансирования в своём стратегическом выборе.

В 2017 г. администрация Д. Трампа возобновила Четырёхсторонний диалог по безопасности, его расширение и участие в нём Южной Кореи и других стран оказались в центре внимания Сеула. Однако с его стороны не последовало чёткого заявления, будет ли Южная Корея участвовать в Индо-Тихоокеанской стратегии США. Её подход к ИТС, как представляется, лучше всего охарактеризовать как «промедление» (*Foot-dragging*) [Jung S.C., Lee J., Lee J.Y., 2021]. Но если стратегическое соперничество между США и Китаем усилится, требования и давление Вашингтона на Южную Корею ещё больше возрастут, и пространство для её маневра между США и Китаем ещё больше сократится.

Из приведённого выше анализа можно вывести структуру основных партнёров Индо-Тихоокеанской стратегии США: большая близость к США указывает на более тесные с ними отношения. Очевидно, что Япония и Австралия являются центральными членами этой стратегии. Индия – ключевым членом Четырёхсторонних переговоров по безопасности, Новая Зеландия – член англосаксонского культурного пространства и альянса «Пять глаз». Что касается более периферийных стран – Южной Кореи, Филиппин, Вьетнама, Сингапура, Индонезии и Таиланда – Соединённым Штатам в них необходимо ещё завоевать больше сторонников. Помимо них Великобритания и Канада также являются экстерриториальными союзниками, с которыми США поддерживают тесные связи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Во втором десятилетии XXI века быстрый экономический и военный подъём Китая вызвал беспокойство в американском обществе, включая некоторые политические элиты в высших эшелонах власти страны, которые продолжали пропагандировать подъём Китая через собственные пропагандистские механизмы, создавая общий антикитайский политический климат в США. Подобные антикитайские настроения достигли своего пика при президенте Д. Трампе, когда он активно реализовывал Индо-Тихоокеанскую стратегию, рассматривая Китай как субъекта, намеренного подорвать политическую гегемонию США и «ревизиониста» международного порядка. Д. Трамп наращивал усилия по сдерживанию Китая, формируя общественное мнение по ряду вопросов, затрагивающих основные национальные интересы Китая, связанные с Тайванем, Гонконгом, Синьцзянем, Тибетом и Южно-Китайским морем. Это привело к

тому, что в отношениях между США и Китаем наступило серьёзное похолодание.

В этой структурно конкурентной среде между США и Китаем, страны ИТР будут в разной степени подвержены влиянию изменений в отношениях между США и Китаем, и выбор стран – партнёров по Индо-Тихоокеанской стратегии США, будет варьироваться в зависимости от конкретных обстоятельств, с которыми они сталкиваются. Степень зависимости от США в сфере безопасности и воспринимаемая угроза со стороны Китая являются важными причинами различий в их заинтересованности и мотивации. С одной стороны, степень взаимозависимости, совпадения интересов и совместимости политики между странами-партнёрами в ИТР и США различна. В результате возникает разная степень близости между ними и Индо-Тихоокеанской партнёрской структурой США, тем самым каждая страна имеет возможность выбора между различными вариантами внешней политики и сохраняет свою автономию. С другой стороны, хотя они являются союзниками или стратегическими партнёрами США, у них свои собственные культуры и различные отношения с Китаем, и поэтому они по-разному воспринимают угрозу, исходящую от усиления Китая. Сочетание этих двух факторов привело к различиям в стратегическом выборе, сделанном Индо-Тихоокеанскими союзниками или партнёрами между США и Китаем, в результате чего практическая эффективность Индо-Тихоокеанской стратегии США оказалась ниже, чем предполагалось изначально.

В контексте китайско-американской конкуренции всё больше стран склоняются к тому, чтобы Китай обеспечивал их экономику, а США – их безопасность, но вместе с тем всё больше стран понимают, что слишком большая зависимость от США в сфере безопасности не имеет особого смысла и может привести к тому, что в случае возникновения кризисов в сфере национальной безопасности или военных конфликтов они окажутся на передовой. Кроме того, США чаще выступают не с конкретными инициативами, вносящими реальный вклад в политическую и экономическую сферу, а скорее с пропагандистскими предложениями. Перед фактом необратимого подъёма Китая США имеют тенденцию к некоторому сужению круга своих военных союзников в АТР, а их индо-тихоокеанские союзники или партнёры в более широком регионе могут первыми признать и принять реальность подъёма Китая. Поэтому военное присутствие США в Азиатско-Тихоокеанском регионе будет носить ограниченный характер.

ИСТОЧНИКИ

1. Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense. U.S. Department of Defense. January, 2012. Available at: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/defense_guidance-201201.pdf (accessed 25.08.2021).

2. U.S. National Strategy, 2017.

3. Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region. U.S. Department of Defense. July 01,2019. Available at: https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF (accessed 28.08.2021)

4. A free and open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision. U.S. Department of State. November 04, 2019. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf(accessed 30.08.2021).

5. Interim National Security Strategic Guidance. The White House. March, 2021. Available at: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf (accessed 10.09.2021)

6. 图表分析：美国在世界各地的军事存在. AL Jazeera (Chinese). September 11, 2019. Available at: https://chinese.aljazeera.net/opinions/journalist-column/2021/9/11/图表分析美国在世界各地的军事存在 (на кит. яз.) (accessed 15.09.2021)

7.U.S.–Japan Alliance Conference: Regional Perspectives on the Quadrilateral Dialogue and the Free and Open Indo-Pacific. RAND Corporation. 2020. Available at: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/conf_proceedings/CF400/CF414/RAND_CF414.pdf (accessed 10.10.2021)

8.Opening Statement by Prime Minister Shinzo Abe. The Prime Minister's Office of Japan. December 9, 2013. Available at: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201312/09kaiken_e.html (accessed 14.10.2021)

9. Japan's defence ministry seeks fresh hike in military spending. *Reuters.* August 31, 2021. Available at: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japans-defence-ministry-seeks-fresh-hike-military-spending-2021-08-31/(accessed 10.09.2021)

10. National Defense Program Guidelines // Ministry of Defense of Japan. December 18, 2018. Available at: https://www.mod.go.jp/en/d_act/d_policy/national.html (accessed 10.09.2021)

11.《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》. The Belt and Road Forum for International Cooperation. April 07, 2017 (in Chinese). Available at: http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0407/c27-22.html (accessed 10.09.2021)

12. 外交部详细介绍中印加勒万河谷冲突事件来龙去脉. 观察者网. July 19, 2020. Available at: https://www.guancha.cn/politics/2020_06_19_554782.shtml (in Chinese) (accessed 10.09.2020).

13. Terrorism in the Philippines and U.S.-Philippine security cooperation. Brookings. August 15, 2017. Available at:

https://www.brookings.edu/opinions/terrorism-in-the-philippines-and-u-s-philippine-security-cooeration/(accessed 10.09.2021).

14. Statement: On the Return of the Balangiga Bells. Department of Foreign Affairs, Republic of The Philippines. November 15, 2018. Available at: https://dfa.gov.ph/authentication-functions/113-newsroom/public-advisory/18511-on-the-return-of-the-balangiga-bells (accessed 10.10.2021)

15. Pompeo assures Philippines of U.S. protection in event of sea conflict. *Reuters*. March 1, 2019. Available at: https://www.reuters.com/article/us-philippines-usa-idUSKCN1QI3NM (accessed 10.09.2021)

16. Duterte's Ambisyon Natin 2040: Middle-class society for PH. Rappler.com. October 15, 2016. Available at: https://www.rappler.com/nation/duterte-ambisyon-natin-2040-ph-development-plan (accessed 10.10.2021)

18. China's Belt And Road Initiative In The Philippines. Washington, DC: 17. BUILD BUILD BUILD PROJECTS // Subic-Clark Alliance for Development. Available at: https://scad.gov.ph/build-build-build/(accessed 10.10.2021); East-West Center. December 16, 2020. Available at: https://www.eastwestcenter.org/publications/china's-belt-and-road-initiative-in-the-philippines (accessed 10.10.2021).

19. U.S. sending 4 OV-10B planes to PH for anti-terror campaign. Rappler.com. August 6, 2018. Available at: https://www.rappler.com/nation/us-sending-ov-10-bronco-planes-philippines-anti-terror-campaign (accessed 10.10.2021)

REFERENCES

He Kai and Feng Huiyun. 'The institutionalization of the Indo-Pacific: problems and prospects', International Affairs 96: 1, 2020, pp. 149–168.
DOI: https://doi.org/10.1093/ia/iiz194 (accessed 13.10.2021)

Hughes, C. 2016. Japan's 'Resentful Realism' and Balancing China's Rise // *The Chinese Journal of International Politics*, Vol 9, Issue 2, Summer p. 109–150.
DOI: https://doi.org/10.1093/cjip/pow004 (accessed 10.10.2021)

Jung, S.C., Lee, J., Lee, J.Y. 2021. The Indo-Pacific Strategy and U.S. Alliance Network Expandability: Asian Middle Powers' Positions on Sino-US Geostrategic Competition in Indo-Pacific Region // *Journal of Contemporary China*, Vol.30, No.127, p.53-68. DOI: http://dx.doi.org/10.1080/10670564.2020.1766909 (accessed 10.10.2021)

Köllner, P. 2021. Australia and New Zealand recalibrate their China policies: convergence and divergence // *The Pacific Review*, Vol. 34(3), p. 1-32. DOI:10.1080/09512748.2019.1683598 (accessed 13.10.2021).

McCourt, D. Framing China's rise in the United States, Australia and the United Kingdom // *International Affairs* (London), 97(3),p.643–665.
DOI: https://doi.org/10.1093/ia/iiab009 (accessed 13.10.2021).

Medcalf, R. 'Balancing act: making sense of the Quad', Australian Foreign Affairs, No. 10, Oct. 2020, pp. 30–48. Available at: https://www.australianforeignaffairs.com/articles/extract/2020/10/balancing-act (accessed 13.10.2021)

Wang Hui. 2016. The U.S. Rebalance toward Asia-Pacific in The Light of "The Rise of China" // *Journal of China and International Relations.* Vol.4. No.2. p: 19-33. DOI: https://doi.org/10.5278/ojs.jcir.v4i2.1697 (*In Chinese*) (accessed 10.10.2021).

刘舒天. 战略释疑与克林顿的对华政策转向 // 国际政治科学, 2021, 6(1): 120-166. (Liu Shutian. 2021. Strategic Interpretation and Clinton's China Policy Turn // *International Political Science,* 2021, 6(1): 120-166.) Available at: http://www.tuiir.tsinghua.edu.cn/wenzhang5.pdf *(In Chinese*) (accessed 10.10.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ /INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

У Яньбинь, аспирант факультета мировой политики МГУ.
Москва 119991, Российская Федерация
Ленинские горы, д. 1,

WU Yanbin, Postgraduate student in the faculty of W orl Politics.
Lomonosov Moscow State University
1, Leninskiye Gory, Moscow 119991, Russian Federation

Статья поступила в редакцию/ Received 14.10.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 12.11.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 15.12.2021.

УДК: 327; 325.1; 321
DOI: 10.31857/S2686673022020067

Афганский вектор в современной политике Канады

Е.В. Исраелян
Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.
ORCID: 0000-0002-9491-4633 e-mail: evgenia_vik13@mail.ru

Резюме. Афганская операция Оттавы разворачивалась во время важнейшего внутриполитического события в Канаде – федеральных выборов 2021 г. Они «оттянули» на себя основное внимание и ресурсы канадского руководства, ограничив возможности действовать на афганском направлении. Несмотря на сложности, правительству Дж. Трюдо многое удалось. Во-первых, была организована эвакуация из Кабула канадцев и афганцев, сотрудничавших с канадскими ВС в годы военной миссии США и НАТО. Во-вторых, Оттава определила своё отношение к режиму талибов, отказавшись их дипломатически признать. В-третьих, начался приём афганских беженцев в Канаду. На каждом из этих направлений у либерального правительства были достижения и неудачи, которые вызвали острую полемику в стране.

***Ключевые слова*:** внешняя политика Канады; всеобщие выборы; Афганистан; талибы; приём беженцев; Либеральная партия Канады; Джастин Трюдо; Консервативная партия Канады; Новая Демократическая партия Канады; Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)

Для цитирования: Исраелян Е.В. Афганский вектор в современной политике Канады. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (2) 87-97.
DOI: 10.31857/S2686673022020067

Afghan Agenda in Current Canadian Politics

Evgenia V. Issraelyan
Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences,
2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation.
ORCID: 0000-0002-9491-4633 e-mail: evgenia_vik13@mail.ru

Abstract. Canada's operation in Afghanistan unfolded during the most important domestic political event – the federal elections-2021. The election campaign "pulled" the main attention and resources of the Canadian leadership, limiting its ability to act in Afghanistan.

Despite the difficulties, the Liberal Government of Justin Trudeau has managed a lot. Firstly, the evacuation of Canadians and Afghans who cooperated with the Canadian Armed Forces during the years of the US and NATO military mission was organized. Secondly, Ottawa has defined its attitude towards the Taliban regime by refusing their diplomatic recognition. Thirdly, the admission of Afghan refugees to Canada has begun. In each of these areas, the liberal government had achievements and failures that caused acute controversy in the country.

***Keywords*:** Canadian foreign policy; federal elections; Afghanistan; Taliban; reception of refugees; Liberal Party of Canada; Justin Trudeau; Conservative Party of Canada; New Democratic Party of Canada; UNHCR

***For citation**:* Issraelyan E.V. Afghanistan in Current Canadian Politics. *USA & Canada: Economics*, *Politics*, *Culture* 2022; 51 (2) 87-97. DOI: 10.31857/S2686673022020067

ВВЕДЕНИЕ

Избирательная кампания 2021 г. в Канаде совпала по времени с двумя связанными между собой событиями, имевшими мощный международный резонанс. Во-первых, с захватом талибами власти в Афганистане и, во-вторых, с завершением вывода оттуда американских войск. Наряду с освещением предвыборных баталий канадские СМИ регулярно размещали леденящие душу репортажи об отчаянных попытках афганских граждан бежать из своей страны, завоеванной «Талибаном».

Оттава имела к афганским событиям непосредственное отношение. Террористические атаки 11 сентября 2001 г. в США были восприняты канадцами как удар по западным демократиям в целом и по их стране в частности. Тем более что свыше 30 канадцев погибли в тот день в Международном торговом центре в Нью-Йорке. Идея «возмездия» за погибших путём участия в афганской миссии в 2001–2011 гг.* неоднократно озвучивалась политическими деятелями Канады. Для неё, как и для других стран Запада, Афганистан стал площадкой для отработки методов борьбы с терроризмом. Правительство С. Харпера (2006–2015) приняло решение об участии Канады в операции США и союзников в Афганистане.

Эта операция— крупнейшая военная кампания Канады со времени войны в Корее 1950–1953 гг. По своей длительности (почти десять лет) она превысила сроки участия страны в Первой и Второй мировых войнах вместе взятых [Исраелян Е.В., Евтихевич Н.С. 2013: 145–170].

Канада была в числе первых государств, предоставивших осенью 2001 г. свои вооружённые силы и гражданских советников для поддержки американской контртеррористической операции. В 2003–2004 гг. Канада наряду с США играла решающую военную роль на этом направлении, а канадский контингент составлял около 40% всех Международных сил содействия безопасности (ИСАФ) [Володин Д.А. 2007: 44]. Операция потребовала привлечения масштабных финансовых ресурсов. На неё было израсходовано около 18,5 млрд кан. долл. [Open Canada]. Приведём также печальную статистику: общее число погибших канадцев составило 165 человек, около 2 тыс. военнослужащих были ранены. При этом основная часть канадского боевого состава была сосредоточена в самой опасной провинции страны — Кандагаре, районе наибольшего скопления талибов.

Помимо военного участия в афганской операции, Канада входила в пятёрку основных доноров, поддерживавших так называемое «строительство нации» (*nation building*) в Афганистане, и лидировала по инвестициям там в образование.

* Канада участвовала в контртеррористической операции США в Афганистане с 2001 г., а затем в составе Международных сил содействия безопасности (ИСАФ) до конца июля 2011 г., когда основная часть канадских войск была выведена из этой страны. Затем фокус военной деятельности Канады сместился на обучение афганских военнослужащих и полицейских, В марте 2014 г. канадские ВС полностью были выведены из Афганистана.

Отметим, что в те годы Афганистан был главным получателем канадской помощи развитию: с 2001 по 2011 г. на эти нужды ему было выделено 3,6 млрд долл. [Mank, R. 2021]. Основное внимание в канадских проектах помощи уделялось защите прав женщин и продвижению гендерного равенства.

Вывод американских войск из Афганистана, закончившийся в августе 2021 г., открыл новую страницу в канадско-афганских отношениях. Ситуация в Афганистане потребовала от Оттавы оперативных решений, вызвала полемику участников предвыборных дебатов, заполнила первые полосы СМИ.

ЗАВЕРШЕНИЕ ВОЕННОЙ МИССИИ США: НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЛЯ КАНАДЫ

К 31 августа 2021 г. вооружённые силы США и их союзников покинули Афганистан, подведя черту под 20-летним военным присутствием в этой стране. Вывод американских войск начался ещё при президенте Б. Обаме (2009–2017) и продолжался при Д. Трампе (2017–2021). Точки над «i» в этой операции были поставлены при администрации Дж. Байдена (у власти с 20 января 2021 г.), который неоднократно озвучивал сроки и условия её завершения. Несмотря на длительность процесса и многочисленные предупреждения американских официальных лиц, Канада оказалась неподготовленной к новым задачам на афганском векторе своей внешней политики.

Захват власти талибами произошёл 15 августа, в день, когда в Канаде было объявлено о федеральных выборах в парламент страны. Перед премьер-министром Дж. Трюдо встала сложная задача работать на «два фронта»: на афганском и внутриполитическом. Каждое направление требовало значительной концентрации людских, материальных и организационных ресурсов. В прессу просочились сведения о том, что Дж. Трюдо попытался отодвинуть срок вывода канадских войск из Афганистана, но получил от Вашингтона категорический отказ [10]. Канаде пришлось действовать точно по американскому расписанию. По требованию США, Канада прекратила эвакуацию граждан из Афганистана за день до истечения официального срока, чтобы освободить воздушное пространство для американской авиации.

Обозреватели обращали внимание и на другой факт. Накануне саммита Группы семи (*G7*) в августе 2021 г. Дж. Байден лично консультировался по афганскому вопросу с лидерами ближайших союзников по НАТО — Великобритании, Германии, Франции и Италии. Канада не была включена в состав участников обсуждений, что свидетельствовало о дальнейшем снижении её роли в международных делах и канадско-американском диалоге.

Главной проблемой, стоявшей перед Оттавой после прихода к власти в Афганистане талибов, была эвакуация граждан Канады и афганцев, работавших с канадскими военными и гражданскими структурами. В заявлении, подписанном сразу тремя канадскими министрами – иностранных дел, национальной обороны, и по вопросам иммиграции, беженцев и гражданства – правительство осудило эскалацию насилия в Афганистане, прежде всего, в отношении женщин, девочек и

этнических меньшинств. Оно также объявило о закрытии посольства и пообещало обеспечить приём и безопасность афганцев, сотрудничавших с представителями Канады [3]. Персонал посольства сразу выехал из Афганистана.

Дж. Трюдо поставил свою подпись под принятым в конце августа 2021 г. заявлением глав более 90 государств мира, в котором говорилось об их решении координировать усилия для создания условий беспрепятственного выезда из Афганистана граждан их стран и афганцев двух категорий: тех, кто входил в группы риска, и тех, кто помогал западным странам выполнять свои задачи. Данная классификация легла и в основу канадской политики приёма иммигрантов и беженцев из Афганистана.

В отличие от некоторых других первых лиц государств, рассматривавших возможность взаимодействия с «Талибаном», Дж. Трюдо сразу сообщил, что его администрация не планирует признавать новое правительство Афганистана. Он напомнил, что Канада отказалась от взаимодействия и с прежним режимом талибов, находившимся у власти в 1996–2001 гг., объявив их движение террористической организацией [2].

Позиция премьер-министра вызвала в Канаде неоднозначную реакцию. Большая часть политический элиты и общественности поддержала дипломатический бойкот талибов и возражала против исключения «Талибана» из списка террористических организаций. Были, однако, и сторонники другого подхода. Так, Мариам Монсеф, канадский политик афганского происхождения, занимавшая различные посты в кабинете Дж. Трюдо, в ходе официального брифинга назвала талибов «братьями». М. Монсеф поплатилась за своё высказывание: по мнению многих обозревателей, оно послужило причиной её поражения в собственном избирательном округе на выборах 2021 года.

Различные точки зрения высказываются и представителями академического сообщества. На сотрудничестве с талибами настаивает, в том числе, К. Робертсон, в прошлом дипломат, ныне вице-президент ведущего «мозгового» центра страны – Канадского института глобальных дел (*Canadian Global Affairs Institute*). Он считает, что дипломатическое признание следует рассматривать не как знак одобрения их политики, а как инструмент защиты и продвижения национальных интересов Канады. Во-первых, потому что она уже инвестировала в Афганистан немалые материальные и людские ресурсы, и теперь в тандеме с США и другими союзниками должна помочь новому правительству сохранить достигнутое в предыдущие годы и продолжить начатые преобразования. Во-вторых, потому что эвакуация из Афганистана ещё не завершена, и для её успешной организации необходимо взаимодействие с талибами. В-третьих, для достижения главной внешнеполитической цели Оттавы – восстановления роли и влияния Канады в мире. Одна из первоочередных задач – расширение «присутствия на местах», в разных точках планеты. Опыт развития дипломатических отношений с «недружественными режимами» у Канады имеется – например, признание Китая в 1970 г., отказ от торгово-экономического и дипломатического бойкота Кубы в 1961 г. После установления отношений с талибами Канаде следует возобновить дипломатические отношения с Северной Кореей и Ираном, подытоживает К. Робертсон [12].

ВВС Канады закончили операцию по эвакуации из Афганистана, совершив 17 полётов и доставив в свою страну около 3 700 канадцев и афганцев. Новоприбывших размещали в Британской Колумбии, Альберте, Манитобе, Онтарио, Нью-Брансуике и Острове Принца Эдуарда. Кроме того, Оттава взяла на себя обязательство принять в ближайшее время 5 тыс. афганских беженцев, вывезенных американской авиацией в США или на военные базы США и НАТО в другие страны. Для справки: эти базы находятся в Катаре, Бахрейне, Кувейте, ОАЭ, Саудовской Аравии, Германии, Испании и Италии; там афганцы проходят проверку безопасности перед доставкой в Соединённые Штаты.

Обращают на себя внимание два важных обещания, сделанных Оттавой. В русле политики «Солнечного пути для Канады», основанной на гуманитарных и либеральных ценностях, которая была фирменным знаком курса Дж. Трюдо в предыдущие годы, правительство объявило о готовности принять 20 тыс. афганских беженцев. В платформе Либеральной партии речь шла о 20–40 тыс. афганских переселенцев. А министр иностранных дел Канады М. Гарно с трибуны ООН озвучил окончательно согласованную цифру в 40 тыс. человек [1]. В дополнение к этому Оттава выделила 50 млн долл. в виде гуманитарной помощи [8].

Этот гуманитарный посыл вызвал одобрение неправительственных организаций, занимающихся защитой прав иммигрантов и беженцев. Вместе с тем кампания эвакуации граждан из Афганистана, организованная впопыхах и проходившая в условиях хаоса и неразберихи, оставила нерешёнными многие вопросы. В частности, как будет проходить возвращение на родину остающихся в Афганистане канадских граждан. По официальным данным, в сентябре 2021 г. там находились более 1 200 канадцев, членов их семей и лиц, имеющих в Канаде вид на жительство [8]. Отвечая на вопросы, официальные лица отделывались туманными заявлениями о координации действий с союзниками для обеспечения безопасности граждан и спасения жизни афганцев.

Оценивая итоги операции по эвакуации желавших уехать из Афганистана, отметим, что по основному показателю – числу вывезенных граждан – Канада не была в числе лидеров. В рейтинге, составленном агентством Рейтер 30 августа 2021 г. [15], первое место по этому показателю с большим отрывом заняли США (114 тыс.). Катар помог спасти более 40 тыс. человек, ОАЭ – 36,5 тыс. Среди стран Группы семи Канада (3 700) опередила только Францию (3 000) и Японию (менее 500 человек), пропустив вперёд Великобританию (315 тыс.), Германию (5347) и Италию (5011).

АФГАНСКИЙ ВОПРОС В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ В ПАРЛАМЕНТ КАНАДЫ В 2021 г.

Вернёмся к вопросу о внеочередных парламентских выборах в Канаде. Известно, что канадцы, по образному выражению одного журналиста, «голосуют кошельком». То есть концентрируют внимание на социально-экономических и финансовых аспектах партийных программ, не слишком интересуясь их внешнеполитическими

разделами. Афганские события несколько изменили это неписанное правило. Хотя центральной темой предвыборных баталий была пандемия *COVID-19*, проблемы внешней политики играли в них заметную роль. Наряду с Афганистаном обсуждались перспективы развития канадско-китайских отношений; борьба с глобальным потеплением и охрана окружающей среды; защита суверенитета в Арктике.

Афганская операция фигурировала в качестве отдельного вопроса во время дебатов лидеров политических партий в сентябре 2021 г. В них участвовали Дж. Трюдо (Либеральная партия), Э. О'Тул (Консервативная партия), Дж. Сингх (Новая Демократическая партия), И.-Ф. Бланше (Квебекский блок) и А. Пол (Партия зелёных). В отличие от выборов 2015 г., когда водораздел между партиями проходил по вопросу о количестве принимаемых сирийских беженцев, в 2021 г. в центре обсуждения были уроки и недостатки самой кампании по эвакуации. Понятно, что Дж. Трюдо делал акцент на достижениях канадского военного и гражданского персонала, сумевшего сохранить жизнь тысячам людей.

Все остальные политики дружно критиковали правительство за несвоевременно назначенные выборы. Э. О'Тул обвинил Дж. Трюдо в «политическом эгоизме», в нежелании отказаться от борьбы за власть ради прекращения насилия и обеспечения безопасности афганцев, а также он и Дж. Сингх упрекали правительство в нерасторопности, плохой организации кампании, несогласованности действий различных министерств и ведомств, бюрократизации процесса предоставления статуса беженца. Лидер Партии зелёных А. Пол указала на недостатки работы спецслужб, язвительно заметив: «Похоже, мы получили более точную информацию из смартфонов, чем г-н Трюдо – от нашей разведки» [4].

Опросы общественного мнения свидетельствовали о том, что канадцы в своей массе были не довольны деятельностью правительства по эвакуации граждан из Афганистана. По данным Института Ангуса Рида (*Angus Reid Institute*), число респондентов, назвавших действия правительства «успешными», было близко к нулю (2%); 37% сочли операцию «провалом»; 20% были не готовы отвечать; 41% опрошенных согласились с тем, что она прошла «нормально». Эту точку зрения разделял электорат Либеральной партии, НДП и Квебекского блока, в то время как 37% канадцев, поддерживающих Консервативную партию, назвали операцию «полной неудачей». Показателем негативного в целом отношения общественности к политике правительства стало высказанное половиной респондентов мнение о том, что Канада должна навсегда покинуть Афганистан [9].

Неудовлетворённость ходом и итогами эвакуации из Кабула отразили результаты и другого замера. Он был проведён компанией «Нанос Ресёрч» (*Nanos Research*) и зафиксировал, что 45% опрошенных дают «плохую» или «очень плохую» оценку деятельности правительства (17% – «плохую» и 28% – «очень плохую»). При этом мужчины склонны строже относиться к руководству своей страны, чем женщины: 52% опрошенных мужчин и 38% женщин считают, что правительство «плохо» или «очень плохо» выполнило свою задачу [11].

Критические оценки и суждения в адрес Дж. Трюдо были, несомненно, обоснованными. Организационные просчёты, стратегические ошибки, попытки пере-

ложить свои обязательства на партнёров (как это было с украинскими ВВС, которые помогли вывезти около двух десятков канадских и афганских граждан сначала в Киев, а затем в Канаду) имели место во время эвакуационной кампании.

Но правда и то, что Дж. Трюдо многое удалось. Прежде всего, по количественному показателю успешности операции – числу вывезенных людей – Канада опережала многих членов НАТО, а также, как указывалось выше, двух членов «семёрки». Причём Канада действовала в очень сложных условиях. Во-первых, потому что она была одной из первых стран, завершивших участие в военной операции НАТО в Афганистане. После этого канадско-афганские связи поддерживались слабо, а афганский вектор практически исчез из политической повестки дня Оттавы. В результате во время эвакуации канадские военные работали в малознакомой для них обстановке. Во-вторых, так случилось, что афганская операция разворачивалась во время важнейшего внутриполитического события Канады – федеральных выборов. Они «оттянули» на себя основное внимание и ресурсы канадского руководства. Все эти факторы следует принимать во внимание при анализе достижений и издержек афганской миссии Дж. Трюдо.

ПОЛИТИКА ПРИЁМА АФГАНСКИХ БЕЖЕНЦЕВ

Для приёма афганских переселенцев Министерство по вопросам иммигрантов, беженцев и гражданства разработало две программы. Первая называлась «Специальная иммиграционная программа для афганцев, которые оказывали помощь правительству Канады» [6]. Для участия в ней заявитель должен был соответствовать следующим критериям:

1. Быть гражданином Афганистана, сотрудничавшим с правительством Канады (в качестве переводчика, оказывавшего услуги канадским вооружённым силам или работника, обслуживавшего персонал Посольства Канады); находиться в Афганистане с 22 июля 2021 г., то есть в момент начала действия иммиграционной программы. При этом оговаривалось, что даже если данное положение не соблюдено, заявитель всё равно мог рассчитывать на рассмотрение документов. Заявитель должен также иметь право въезда в Канаду – обстоятельно разъяснялось, почему гражданин может быть признан миграционными властями Канады персоной нон грата. Для этого приводились три причины: соображения обеспечения безопасности страны (подозрение в шпионаже, подрывной деятельности, насилии, терроризме, участии в других криминальных действиях); медицинские показания и финансовое положение (неспособность заявителя содержать себя и членов семьи). Особо оговаривалась недопустимость нарушения законодательства под воздействием наркотиков или алкоголя. Программа охватывает и членов семьи заявителя: супругов или партнёров, состоящих в незарегистрированном браке; детей и внуков, находящихся на иждивении родителей и не состоящих в браке или в незарегистрированных партнёрских отношениях. Возрастной ценз для этих иждивенцев – 22 года. По данным на 17 ноября 2021 г., в рамках указанной программы канадские иммиграцион-

ные службы зарегистрировали 14 520 заявлений; из них было одобрено 5 000, и ещё 3 460 афганцев въехали в Канаду, получив статус беженца [13].

Вторая программа носит гуманитарный характер и предоставляет возможность определённым категориям афганцев переселиться в Канаду [5]. Под её действие подпадают афганские граждане, находящиеся вне Афганистана, – женщины-лидеры, правозащитники, представители преследуемых этнических, религиозных меньшинств, ЛГБТ-сообщества, журналисты и люди, помогавшие канадским журналистам. Для получения права на переселение в Канаду претендент должен соблюсти множество формальностей. Переселенцы могут въезжать в Канаду по государственной программе или по программе частного спонсорства, каждая из которых действует в течение года. Обращаться напрямую в Министерство по вопросам иммигрантов, беженцев и гражданства не разрешается. Заявитель должен сначала зарегистрироваться для получения статуса беженца в Управлении Верховного комиссара ООН по делам беженцев или в Иммиграционной службе страны пребывания. Затем его документы направляются в Канаду одной из этих структур или авторитетной международной общественной организацией, с которой сотрудничает канадское правительство. В пакет документов, которые подаются по программе частного спонсорства, должно быть также включено подписанное спонсором соглашение о его обязательствах, к которому прилагается скрупулезно составленный перечень предоставляемых спонсором услуг и расходов. Не удивительно, что из-за бюрократических препон по гуманитарной программе в Канаду смогли приехать только 400 человек [13].

Гуманитарная составляющая афганской операции была продолжением иммиграционной политики правительства Дж. Трюдо в предыдущие годы. Она была признана международным сообществом и экспертами одним из наиболее успешных направлений деятельности правительства. Находившиеся у власти либералы внесли поправки к закону «О канадском гражданстве», расширяющие права мигрантов и беженцев, и поставили под контроль незаконную миграцию из США. В 2018 г. было принято рекордное число сирийских беженцев: вместо обещанных 25 тыс. переселенцев из Сирии к 2021 г. Канада предоставила убежище 75 тыс. человек, заняв по этому показателю первое место в мире [7].

Особую известность получили канадские программы частного спонсорства. В 1979 г. Канада стала первой в мире страной, где приём беженцев «частично приватизирован». По канадскому законодательству, отдельные лица, семьи или группы людей могут спонсировать приезд беженцев и лично заниматься их интеграцией. При этом правительство принимает во внимание выбор спонсоров относительно беженцев. А сами спонсоры привыкают жить и общаться с людьми, представляющими другую культуру. Такая практика позволяет канадцам чувствовать себя причастными к политическим и глобальным процессам, даёт им возможность контролировать иммиграцию и помогает самореализовываться. Частное спонсорство приобрело в Канаде такой масштаб, что фактически оттеснило на второй план соответствующие государственные программы. В 2019 г. только треть переселенцев получила помощь государства. Остальные прибыли благодаря под-

держке частных лиц или общественных организаций. Канадская модель использования частного спонсорства при приёме беженцев получила высокие оценки Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и других международных структур. Она легла в основу схожих или аналогичных проектов, разработанных Францией, Германией, Новой Зеландией, Испанией [Van Haren. 2021].

Правительственная политика приёма афганских беженцев, как и кампания по эвакуации из Афганистана, не избежала критики. Кульминацией стало письмо авторитетных политических и общественных деятелей Канады, направленное в адрес Дж. Трюдо и министров ведущих внешнеполитических ведомств. Письмо подписали такие известные политики, как бывший глава МИД Л. Экзуорзи, сенатор Р. Омидвар, видные учёные (в том числе профессор Ф. Хэмпсон), представители крупнейших правозащитных организаций. Отдавая должное программам принятия афганцев, авторы письма указали на серьёзные просчёты и рекомендовали меры для их устранения. В частности, предлагалось 1) уточнить определения терминов (в конкретизации, по мнению авторов письма, нуждаются положения: «оказание помощи канадскому правительству», «категории лиц, подпадающих под действие гуманитарной программы»); 2) выделить дополнительный персонал для рассмотрения направленных афганцами заявлений; 3) добиться от Верховного комиссариата по делам беженцев ООН предоставления афганским переселенцам статуса беженца по групповому признаку [Urgent Call: 2021]. Такая процедура в ООН предусмотрена: в чрезвычайных обстоятельствах, когда статусом беженца наделяется группа переселенцев, каждый член которой автоматически получает этот статус. Использование группового подхода взамен индивидуального, по мнению авторов письма, позволяет отменить многие бюрократические требования и значительно сократить время рассмотрения заявок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Афганский вектор внешней политики Оттавы занял важное место в системе национальных приоритетов Канады после того, как власть в Кабуле захватили талибы в августе 2021 г. Ситуация в Афганистане потребовала от правительства неотложных действий: была организована эвакуация из Афганистана канадцев и афганцев, сотрудничавших с канадскими ВС в годы военной миссии США и НАТО; Оттава определила своё отношение к режиму талибов, отказавшись от их дипломатического признания; начался приём афганских беженцев в Канаду. На каждом из этих направлений у правительства Дж. Трюдо были достижения и неудачи, которые вызывали острую полемику в стране.

Внутриполитический контекст, связанный с событиями в Афганистане, был необычным для Канады, поскольку совпал по времени с внеочередными федеральными выборами в её Парламент. Вся эта ситуация, наряду с канадско-китайскими отношениями, активно обсуждалась в ходе предвыборных дебатов. Судя по опросам общественного мнения, события в Афганистане – исход американских войск и сил стран НАТО, а также молниеносная победа талибов над афганской регулярной

армией – оказали значительное влияние на ход электоральной кампании. Дж. Трюдо приходилось всё это учитывать при определении необходимых действий и выработке политики, поскольку афганский вектор высветил стоящие перед Канадой в сфере внешней политики проблемы, а именно: снижение её роли и места в мире и в американско-канадском диалоге. Эти проблемы предстоит решать третьему правительству Дж. Трюдо, победившему на выборах 2021 года.

ИСТОЧНИКИ

1. Address by the Honourable Marc Garneau, at the General Debate of the 76th United Nations General Assembly - "In Our Hands" // Global Affairs Canada. September 27, 2021, New York. Available at: https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/09/address-by-the-honourable-marc-garneau-pc-mp-minister-of-foreign-affairs-of-canada-at-the-general-debate-of-the-76th-united-nations-general-assembl.html (accessed 20.10.2021)

2. Bensadoun, E. Canada has 'no plans' to recognize Taliban as Afghanistan government, Trudeau says. *Global News.* August 17, 2021. Available at: https://globalnews.ca/news/8118905/canada-will-not-recognize-taliban/ (accessed 20.09.2021).

3. Canada temporarily suspends operations at Embassy of Canada to Afghanistan //Global Affairs Canada Statement. August 15, 2021 Available at: https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/08/html (accessed 21.08.2021).

4. Draper, S. Federal Election 2021: The unexpected role of foreign policy. *National*, September 16, 2021. Available at: https://www.national.ca/en/perspectives/detail/federal-election-2021-the-unexpected-role-of-foreign-policy/ (accessed 16.10.2021).

5. Humanitarian program for Afghan nationals in need of resettlement. Government of Canada. Available at: https://www.canada.ca/en/afghanistan/special-measures/about-humanitarian-program.html (accessed 20.10.2021).

6. Immigration program for Afghans who assisted the Government of Canada. Government of Canada. Available at: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/afghanistan/special-measures/immigration-program.html (accessed 24.11.2021).

7. Kalata N. Syrian refugees reflect on a decade of war and their new lives in the Toronto area// *CBC News*, Mar 15, 2021. Available at: https://www.cbc.ca/news/1.5947946 (accessed 15.07.2021).

8. More than 3,000 Evacuees Arrive in Canada from Afghanistan. Immigration, Refugees and Citizenship Canada.Statement. Ottawa, September 3, 2021. Available at: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2021/09/more-than-3000-evacuees-arrive-in-canada-from-afghanistan.html (accessed 17.10.2021).

9. Most say Canada should accept at least 20,000 Afghan refugees. Angus Reid Institute, August 30, 2021. Available at: https://angusreid.org/afghanistan-evacuation-federal-election// (accessed 01.10.2021).

10. View: Canada's national humiliation in Afghanistan. *National Post.* Aug 28, 2021. Available at: https://nationalpost.com/news/politics/election-2021/np-view-canadas-national-humiliation-in-afghanistan (accessed 30.08.2021).

11. Neustaeter B. Nearly half of Canadians say Liberal government did a poor job on Afghanistan evacuations: Nanos. *CTV News*, September 3, 2021. Available at: https://www.ctvnews.ca/politics/1.5573006 (accessed 23.09.2021).

12. Robertson C. Practicing good diplomacy will require Canada to recognize the Taliban in Afghanistan. *The Globe and Mail*, August 31, 2021 Available at: https://www.theglobeandmail.com/opinion/article-practising-good-diplomacy-will-require-canada-to-recognize-the-taliban/ (accessed 20.10.2021).

13. Supporting Afghan nationals: Key figures. Government of Canada. November 17, 2021. Available at: https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/afghanistan/key-figures.html (accessed at: 20.11.2021).

14. Urgent Call to action in response to the crisis in Afghanistan. Letter. November 1, 2021. Available at: https://wrmcouncil.org/news/letter-news/urgent-call-to-action-in-response-to-the-crisis-in-afghanistan/ (accessed 25.11.2021).

15. Factbox: Evacuations from Afghanistan by country. *Reuters.* August 30, 2021. Available at: https://www.reuters.com/world/evacuations-afghanistan-by-country-2021-08-26 (accessed 25.11.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Володин Д.А. Канада и проблемы миростроительства в Афганистане. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. 2007. № 10. С. 41–56.

Исраелян Е.В., Евтихевич Н.С. Гуманитарные аспекты внешней политики Канады. Москва: ИСКРАН, 2013. — 214 с.

REFERENCES

Israelyan, E.V., Evtikhevich, N.S. 2013. Gumanitarnye aspekty vneshnei politiki Kanady [Humanitarian aspects of Canadian foreign policy] (In Russ.). Moscow, Institute for the U.S. and Canada Studies of the Russian Academy of Sciences, 214 p.

Mank, R. 2021. Canada in Afghanistan: A Testimonial. Canadian Global Affairs Institute. August. Available at: https://www.cgai.ca/canada_in_afghanistan_a_testimonial

Afghanistan in Review: Looking back in Canada's longest War. *Open Canada*. Available at: https://opencanada.org/indepth/afghanistan-review-looking-back-canadas-longest-war/

Van Haren, I. 2021. Canada's Private Sponsorship Model Represents a Complementary Pathway for Refugee Resettlement. Migration Policy Institute, July 9. Available at: https://www.migrationpolicy.org/article/canada-private-sponsorship-model-refugee-resettlement

Volodin D.A. 2007. Kanada i problemy mirostroitel'stva v Afganistane [Canada and Issues of Peace-Building in Afghanistan] (In Russ.). *USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture.* № 10. P. 41-56.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ/ INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ИСРАЕЛЯН Евгения Викторовна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Отдела Канады, Институт США и Канады РАН.
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

Evgenia V. ISSRAELYAN, Cand. Sci. (History), Senior Research Fellow of the Department of Canada, Institute for the U.S. and Canadian Studies RAS.
2/3 Khlebny per., Moscow 121069 Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 03. 12.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 15.12.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 17.12.2021.

JEL: F 21
УДК. 339.94
DOI: 10.31857/S2686673022020079

США: Новые контуры цепочки поставок фармацевтических препаратов

М.К. Перова

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН (ИМЭМО). Российская Федерация,117997, Москва Профсоюзная ул., 23.
ORCID: 0000-0002-9698-5910 mkperova@yandex.ru

Резюме: Пандемия *COVID-19* привлекла внимание к зависимости США от важнейших цепочек поставок фармацевтических препаратов, которые опираются на производство, базирующееся в Китае и Индии. Роль Китая как основного поставщика активной фармацевтической субстанции – АФС *(active pharmaceutical ingredient)* для производителей дженериков в мире, указывает и на зависимость США от китайских АФС через рынки третьих стран.

В статье анализируются основные факторы, подтолкнувшие реструктуризацию цепочек поставок, а также уже наметившиеся подходы в решении данной проблемы.

За последние несколько десятилетий многие компании перенесли фармацевтическое производство готовых доз и АФС за рубеж, что было обусловлено, прежде всего, возможностями снизить производственные затраты и получить доступ к растущим рынкам.

Исходно важную роль здесь сыграл принятый в 1984 г. закон «О ценовой конкуренции на лекарства и восстановлении срока действия патента». Этот закон открыл рынок для дженериков, на которые в настоящее время приходится 90% отпускаемых по рецепту в США лекарств, но при этом их продажи составляют менее 25% расходов, реализуемых по рецепту препаратов.

Однако существует скрытый риск полагаться на сложные глобальные цепочки поставок, которые зависят от иностранных партнёров. Пандемия *COVID-19* превратила эти скрытые риски в реальные сбои, и США пришлось сдерживать пандемию с ограниченными внутренними запасами лекарственных препаратов.

Трудности, пережитые в 2020 г., заставили США искать варианты реструктуризации цепочки поставок и, таким образом, добиваться ослабления зависимости.

Ключевые слова: пандемия *COVID-19,* дженерики, зависимость США в обеспечении фармацевтическими препаратами, производство АФС за рубежом, Китай как основной поставщик АФС, скрытый риск, сбои в цепочке поставок

Для цитирования: Перова М.К. США: Новые контуры цепочки поставок фармацевтических препаратов. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022; 52 (2): 98-111. DOI: 10.31857/S2686673022020079

The United States: New Contours of the Supply Chain for Pharmaceuticals

M.K. Perova

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
Russian Academy of Science.
23, Profsoyuznaya st., 117997 Moscow, Russian Federation
ORCID: 0000-0002-9698-5910 mkperova@yandex.ru

Abstract: The pandemic of COVID-19 has drawn attention to the ways in which the United States depend on critical pharmaceuticals value chains that rely on production based in China and India. China's role as the primary supplier of APIs (active pharmaceutical ingredient) to global manufacturers of generic, highlights that the U.S. market may be dependent on China API through third markets

The study of this issue implies the analysis of the main factors inducing the supply chain restructuring and also already outlined approaches to solving this problem

Over the past few decades, many US pharmaceutical companies have moved finished-dose pharmaceutical production and API (active pharmaceutical ingredients) production overseas, that driven primarily by the opportunities for lower manufacturing costs and access to growing markets. The adoption of the Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act of 1984 played an important role here. This law has opened up the market for generics. Today 90% of prescription drugs sold in the U.S. are generic medications. Despite this, generic drug sales account for less than 25% of prescription drug spending.

However, there is an implicit risk in relying on elaborate global supply chains in which their provision depends on foreign partners. The Covid-19 pandemic has turned these hidden risks into real disruptions. Due to disruptions in the supply chain the United States stepped up efforts to contain the COVID-19 pandemic with limited domestic stockpiles

The difficulties of 2020 forced the United States to look for options for restructuring supply chain and thus reduce this kind of dependence.

Keywords: COVID-19 pandemic, generics, U.S. dependence on provision of pharmaceuticals, API production overseas, China's role as the primary supplier of APIs, hidden risk, disruptions in the supply chain

For citation: Perova M.K. The United States: New Contours of the Supply Chain for Pharmaceuticals**.** *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (2): 98-111. DOI: 10.31857/S2686673022020079

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия *COVID-19* вывела на первый план проблемные зоны в функционировании международных цепочек поставок фармацевтических препаратов. Мотивируемые более низкими затратами в развивающихся странах вложения американских компаний неизбежно привели к растущей зависимости от иностранных поставщиков, среди которых лидирующие позиции занимают Китай и Индия.

Нехватка лекарств и тяжёлые условия пандемии в США заметно усилили внимание к негативным последствиям вывоза инвестиций фармацевтическими компаниями, состоянию отечественных производственных мощностей, а также к вопросам внутреннего потребления лекарственных средств.

Выход из сложившейся ситуации США начинают искать в реструктуризации цепочки поставок. В этих целях восполняются пробелы в правовом регулировании (ука-

зы), осуществляется перебазирование зарубежных операций, ведётся разработка новых технологий, формируется сеть контрактных производителей внутри страны.

В контексте упомянутых проблем важно проанализировать основные факторы, подтолкнувшие реструктуризацию цепочки поставок, а также рассмотреть уже наметившиеся подходы к решению данной проблемы.

ОСНОВНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ ЦЕПОЧКИ ПОСТАВОК

Возможности фрагментации производственных процессов и рассредоточения их по разным странам, активизация взаимосвязей в глобальных производственных системах, во многом формируемых в соответствии с инвестиционными решениями компаний, определяют специфику функционирования отдельных отраслей в современных условиях мировой экономики.

Вместе с тем в деятельности фармацевтических компаний США вполне отчётливо просматривается особая траектория международных операций. На протяжении почти трёх десятилетий компании покупали или производили лекарственные средства за рубежом, отправляя их затем в США. Новые инвестиции не дополняли внутреннее производство, а скорее заменяли его. Эти особенности инвестиционной практики во многом сформировались под влиянием принятого в 1984 г. закона «О ценовой конкуренции на лекарства и восстановлении срока действия патента» *(the Drug Price Competition and Patent Term Restoration Act of 1984)*, известного как закон Хэтча – Ваксмана *(Hatch-Waxman Act)*.

Пытаясь сбалансировать потребность в инновационных лекарственных средствах и расширении доступности менее дорогих препаратов, этот закон фактически проложил путь для успешного выхода на рынок непатентованных лекарственных средств и, таким образом, заложил правовую и экономическую основу для современной фармацевтической промышленности, производящей дженерики. К настоящему времени на дженерики приходится 90% отпускаемых по рецепту лекарств [1].

С истечением срока действия патента на фирменный препарат, компании стали выходить на рынок, снижая цены на 80-90 %, что, говорит о получении производителями крайне низкой прибыли. продажи этих лекарства сегодня оставляют менее 25% расходов, реализуемых по рецепту лекарств [1].

Авторитетный американский специалист в области экономики здравоохранения Рена Конти (заместитель директора по исследованиям в области биофармы и государственной политики Института инноваций и политики системы здравоохранения Бостонского университета) считает, что эти крошечные прибыли заставляют производителей выходить из бизнеса, оставляя при этом лишь несколько игроков [2]. Так, в 2004–2016 гг. 40% данного рынка приходилось на поставки одного производителя и в среднем одного конкурента на один лекарственный препарат [1].

Весьма важно, что рост цен на непатентованные лекарства «положительно коррелирует с уменьшением числа производителей и <…> повышением концентрации поставщиков». В 2008–2014 гг. цены на непатентованные лекарства у

трёх или менее производителей были «значительно выше», чем у препаратов с большим числом конкурентов [1].

Р. Конти также отмечает, что задача Конгресса США и Управления по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов *(Food and Drug Administration - FDA/ФДА*) состоит в том, чтобы разработать способ поощрения компаний к выходу на рынок, когда возникают монополии. Непростая задача, признает специалист, учитывая рентабельность компании по производству дженериков [2].

Но непатентованные лекарства становятся не только более дорогими, но и труднодоступными. Ещё до пандемии, в 2009 г., в списке дефицита ФДА было 157 медикаментов, а в 2010 г. это число увеличилось до 178 [3].

На слушаниях в комитете Сената США по финансам возникшие проблемы проиллюстрировал доктор Патрик У. Кобб из Онкологического центра в г. Биллингсе, штат Монтана. В частности, при обследовании пациента, у которого двое маленьких детей, был выявлен острый лейкоз. Стандартное лечение проводилось универсальным препаратом цитарабин, однако его хватило лишь на первый этап. Врач усомнился и в возможностях найти данное средство в достаточном количестве для завершения лечения [3].

Мартин Ван Триест, недавно вошедший в когорту 100 самых влиятельных людей в современном здравоохранении США, видит ключевой фактор нехватки дженериков в «сломанной экономической модели». В функционировании такой модели он выделяет следующие основные этапы: «... когда цены снижаются, компании уходят с рынка... и, когда на рынке остаётся одна или две компании, из-за низких цен нет стимула инвестировать в улучшение объектов или увеличение мощностей» [1].

В гонке за прибыльностью компании США вполне логично делают свой выбор в пользу переноса производства готовых лекарств и АФС за рубеж.[1] С 2010 г. совокупные прямые инвестиции США в здравоохранение Китая составили 12,7 млрд долл, менее 10% их общего объема [4].

Подобное перенаправление инвестиционных потоков было вызвано, прежде всего, возможностями снижения производственных затрат и доступа к растущим рынкам. Джанет Вудкок, глава Центра оценки и исследований лекарственных средств *(FDA's Center for Drug Evaluation and Research)* выделяет в связи с этим преимущества таких стран, как Индия и Китай. Вудкок, в частности, обращает внимание на уровень оплаты труда. Если по данным на конец прошлого десятилетия, средний индекс заработной платы типичной западной компании АФС принять за 100, то для китайского производителя этот показатель составлял во-

[1] Цепочка поставок фармацевтического производства включает в себя два основных этапа. Первый – производство активных фармацевтических субстанций. Это ключевые части препарата, которые производят эффект. Производство дженериков в значительной степени определяется именно качеством этой субстанции. Такое производство является химически интенсивным, включающим реакторы для выпуска лекарственных веществ. Вторая стадия – это физический процесс, известный как выпуск рецептур. Вспомогательные вещества объединяются с АФС для превращения лекарственного средства в расходуемую форму, такую как таблетка, жидкость, капсула, крем, мазь и т.д.

семь, а для индийского – десять. Вудкок отмечает и более низкие затраты на электроэнергию, воду, сеть поставщиков сырья и посредников, а также вполне приемлемые для инвесторов нормы охраны окружающей среды [5]. За счёт упомянутых факторов, в Индии, например, удалось снизить расходы на 30–40%. Свой вклад в офшоринг внесла и утвердившаяся в корпоративном управлении в 1980-е годы нацеленность на максимизацию финансовой стоимости компаний. Первоочередное внимание стало уделяться краткосрочной прибыльности и повышению курса акций, при этом росли выплаты дивидендов, покупка финансовых активов, вознаграждение высшего руководства компании, что подталкивало снижение издержек, соответственно, и размещение операций за рубежом. В частности, в 2007 г. «Пфайзер» *(Pfizer)* объявила, что передаст 30% своего производства на аутсорсинг в Азию, уволит 10 тыс. сотрудников и предоставит 2 млрд долл. экономии своим акционерам [6].

По сообщению американской прессы, компания «Бристоль Майерс Сквибб» *(Bristol Myers Squibb)* закрыла последнее предприятие в США, производившее АФС для таких антибиотиков, как пенициллин, в 2009 г. Ранее, в 2002 г., эта же участь постигла производство аспирина. Напротив, провинция Хубэй в Китае, где впервые был зарегистрирован *COVID-19*, фактически становится «родным домом» для производителей более 130 лекарств.

Выстроенные цепочки поставок в условиях глобальной экономики, безусловно, способствовали расширению доступа к лекарственным средствам, более выгодным ценовым условия, а также укреплению медицинской инфраструктуры во многих странах мира. Но уязвимые звенья в их функционировании давали о себе знать ещё до *COVID-19*. Так, большинство АФС извлекаются из растений, которые подвержены рискам стихийных бедствий, изменению климата, вредителям и болезням и, соответственно, на них трудно рассчитывать в случаях непредвиденного спроса. Уникальна и география некоторых сырьевых ресурсов, которые могут быть доступны только в одной стране.

«Есть много сырья, которое недоступно в США, оно доступно только из Китая», - говорит, в частности, Джон Ди Лорето, исполнительный директор Целевой группы по массовым фармацевтическим препаратам организации американских производителей АФС [7].

Поскольку препараты используются для улучшения здоровья и спасения жизней людей, их безопасность и эффективность являются основополагающими характеристиками. Однако использование материалов иностранного происхождения нередко не соответствовало американским стандартам. ФДА недавно проанализировало 163 препарата, нехватка которых отмечалась в 2013–2017 гг., и обнаружило в качестве основной причины проблемы с качеством – 62% случаев [5].

Важнейшим фактором, как для здоровья пациентов, так и для всей цепочки поставок является контроль температуры. Согласно оценкам, индустрия биофармы ежегодно теряет около 35 млрд долл. из-за сбоев в логистике с контролируемой температурой. По имеющимся сведениям, на связанные с отклонениями температуры, приходится почти 80% проблем в цепочке поставок. Столь суще-

ственная уязвимость влияет и на конечный продукт, что, в свою очередь, ведёт к падению доверия потребителей [Jaekel B. 2021].

Переход к глобальным цепочкам поставок резко усилил и зависимость от иностранных поставщиков. По последним оценкам, Китай сегодня производит около 40% всех АФС, используемых в мире [7]. Такая зависимость от Китая распространяется даже на обычные бытовые лекарства. США импортируют 95% ибупрофена и 70% ацетаминофена из Китая. Но в этом ряду есть и ингредиенты, производимые только в Китае. Эксперт в области фармацевтики, Розмари Гибсон, обратила внимание на три используемых антибиотика—азитромицин, ципрофлоксацин и пиперациллин/тазобактам, производство которых зависит именно от таких ингредиентов [6].

Индия и Китай являются странами происхождения 75– 80% АФС, приобретаемых США [8]. Но Индия, поставляющая около 40% непатентованных фармацевтических препаратов, используемых в США, импортирует почти 70% своих АФС из Китая [9:32]. Принимая во внимание доминирующие позиции Китая на мировом рынке АФС, несложно предположить, что большинство непатентованных лекарств, импортируемых США, содержат также активные ингредиенты, получаемые из Китая. Такая зависимость, безусловно, повышает вероятность нехватки препаратов в случае нарушения поставок.

Для предотвращения возможного дефицита США пришлось даже пойти на ослабление импортных ограничений. Так, в 2015 г. ФДА запретило импорт 29 лекарственных средств китайского производителя после того, как была получена 61 жалоба на примеси в продукции компании. Руководствуясь опасениями нехватки лекарств, власти сняли запрет на импорт для 14 препаратов из этой категории [10: 270].

Свою особую специфику в функционирование цепочек поставок привнесла пандемия. Сотрудники авторитетного Университета Джонса Хопкинса пришли к выводу, что «большинство некризисных дефицитов возникают из-за проблем с производством лекарств, нехватка лекарств, вызванная эпидемией *COVID-19*, в основном, была вызвана ростом спроса на определённые категории фармацевтических препаратов» [The Pandemic and the Supply Chain.]. Однако возможности корректировки принятого решения, их своевременность пока не удаётся встроить в цепочку поставок. Подход, соединивший источники сырья с производственными графиками и успешный в снижении затрат принцип поставок точно-в-срок (*just-in-time)*, не рассчитан на избыточный исходный продукт и, как правило, дает сбои.

Негативно повлияла на ситуацию и вызванная пандемией остановка производства АФС и готовых лекарств. Так, в Китае многие заводы были временно закрыты, а открывшиеся впоследствии предприятия нередко комплектовались лишь частично. Причины в данном случае следует искать в установленном правительством карантине сотрудников и блокировке. Заметно уменьшилось и число поставщиков.

Введение запретов на поездки также задержало доставку ранее одобренных видов сырья из зарубежных стран в США, что, безусловно, способствовало нехватке лекарств. Одним из препаратов, на которые повлияли эти задержки, является пропофол-11, анестетик, используемый для поддержания вентиляции

лёгких у пациентов с *COVID-19*. Вспышка коронавируса сорвала и запланированные проверки китайских фирм по линии ФДА, следовательно, возросли и риски поступления на американский рынок некачественной продукции.

Таким образом, пандемия, остановившая азиатские заводы и закрывшая маршруты доставки, усугубила зависимость от поставщиков. Дефицит затронул почти все виды медицинских потребностей – от безрецептурных анальгетиков (например, ибупрофена или ацетаминофена) до антибиотиков, седативных средств, средств поддержки дыхания (например, альбутерол) и многих других. Так, среди антибиотиков 21 препарат имеет решающее значение в лечении вторичных инфекций у пациентов с *COVID-19*, при этом для 18 лекарственных средств более 80% поставок приходится на Китай, Индию или Италию – те географические точки, где были перебои в производстве [11].

В дополнение к сбоям, вызванным задержками в иностранной инспекции, производстве и транспортировке, страны стали вводить ограничения на экспорт фармацевтических продуктов, руководствуясь, при этом интересами только собственных граждан. Так, с 3 марта 2020 г. Индия ввела запрет на экспорт 26 АФС до дальнейшего уведомления [11]. Правительство этой страны также предприняло шаги по преодолению зависимости от поставок АФС из Китая. В этих целях было решено выделить 140 млн долл. США на поддержку производства лекарств, включающих 53 приоритетных АФС.

Сложившиеся обстоятельства подтверждают прозорливость американских экспертов Розмари Гибсон и Джанардан Прасад, которые предвидели эти трудности ещё в 2018 г.: «Централизация глобальных поставок основных ингредиентов для лекарств в Китае делает их уязвимыми для перебоев, будь то по ошибке или намеренно. Если возникнут проблемы с основным ингредиентом, произведённым в Китае, Соединённые Штаты будут стоять в очереди вместе с Европой, Индией и другими странами, чтобы получить его» [R. Horner. 2020].

Таким образом, бизнес-модель, в основу которой были положены низкие издержки инвестирования в развивающихся странах, в тяжёлых условиях пандемии продемонстрировала свою явную несостоятельность. Необходимо было искать иные способы обеспечения лекарственными средствами.

В ПОИСКАХ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ

На фоне сложностей в управлении цепочками поставок, высоких рисков, огромных финансовых потерь и невосполнимой утраты человеческих жизней американские власти активно ищут решение возникших проблем. С марта 2020 г. были приняты законы для оказания помощи населению и предприятиям, пострадавшим от пандемии *COVID-19* [12]. Восполняются и пробелы правового регулирования в сфере производства лекарственных средств.

В августе 2020 г. президент Д. Трамп издаёт исполнительный указ «Об обеспечении основных лекарственных средств, медицинских контрмер и важнейших ресурсов в США» *(Executive Order on Ensuring Essential Medicines, Medical*

Countermeasures, and Critical Inputs Are Made in the United States). Встроенный в доктрину «Америка прежде всего» *(America First)*, этот указ был направлен на возвращение фармацевтического производства в США и выведение его из-под контроля правительств таких стран, как Китай и Индия, крупнейших производителей АФС в мире. Данный указ также предписывает федеральным агентствам «покупать американское», сохраняя возможность лишь редких исключений.

В январе 2021 г. вступивший в должность новый президент США Дж. Байден, издаёт исполнительный указ «Устойчивая цепочка поставок в области общественного здравоохранения» *(A Sustainable Public Health Supply Chain /EO14001)*, где зафиксирована необходимость стратегии по разработке, созданию и поддержке долгосрочного потенциала поставок США в случае будущих пандемий и биологических угроз. В феврале 2021 г. появляется исполнительный указ «О цепочках поставок Америки» *(Executive Order on America's Supply Chains/EO 14017)*, раскрывающий особенности подхода новой администрации к решению назревших проблем. Итак, «Соединённым Штатам нужны устойчивые, разнообразные и надёжные цепочки поставок для нашего экономического процветания и национальной безопасности <…> Поэтому политика моей администрации заключается в укреплении устойчивости американских цепочек поставок».

Предлагаемый подход предусматривает следующие основные ориентиры: уберечь экономику США от возможной нехватки важнейших импортных компонентов и снизить зависимость от иностранных поставок, сделать американские цепочки поставок более устойчивыми, разнообразными и безопасными, а также восстановить внутренние производственные мощности.

Акцент Дж. Байдена на укрепление таких цепочек во взаимодействии с другими странами отличается от позиции предшественника: «…тесное сотрудничество в области устойчивых цепочек поставок с союзниками и партнёрами, разделяющими наши ценности, будет способствовать коллективной экономической и национальной безопасности, а также укреплению потенциала реагирования на международные бедствия и чрезвычайные ситуации».

Этот указ потребовал от ключевых правительственных учреждений в течение 100 дней оценить уязвимость и рассмотреть вопросы совершенствования цепочек поставок в четырёх важнейших отраслях промышленности, включая фармацевтику. В июне 2021 г. Белый дом опубликовал отчёт о 100-дневном обзоре цепочки поставок с внесёнными уточнениями в избранный курс: «Наш подход частного сектора и государственной политики к внутреннему производству, который в течение многих лет ставил во главу угла эффективность и низкие затраты, а не безопасность, устойчивость и гибкость, привёл к рискам в цепочке поставок <...> Администрация берёт курс на оживление нашей производственной базы и обеспечение безопасности глобальных цепочек поставок, восстановление устойчивости на национальном уровне…» [13:7].

Ключевые рекомендации: усилить прозрачность цепочки поставок и стимулировать устойчивость; повысить экономическую устойчивость производства и распространения лекарств в США, а также в странах – партнёрах; увеличить

внутреннее производство и развивать международное сотрудничество, создать потенциал для решения проблем в чрезвычайных ситуациях.

К поискам выхода из сложившейся ситуации подключились также представители научного сообщества и бизнес-среды. Объектом особого внимания, безусловно, становится проблематика перебазирования (*reshoring*) зарубежных операций. Так, Деррон Р. Старк, управляющий директор по стратегии «Эрнст энд Янг Парфенон» *(EY Parthenon)* в Нью-Джерси и эксперт в области фармацевтики, считает, что это может занять несколько лет. Компаниям необходимо произвести реконфигурацию сетей производственных поставок, а затем провести тестирование и получить данные для обращения за разрешением в официальные органы [14]. По мнению этого эксперта, указ Байдена не учитывает сложности цепочек поставок. «Даже если вы вернёте производство АФС в США, вы всё равно будете зависеть от [Азии] в отношении сырья и других компонентов рецептуры», – отмечает он [15].

Ссылаясь на доступность определённых видов сырья только из Китая, уже упоминавшейся Ди Лорето, также считает, что это «затрудняет предположение о том, что возвращение всего производства АФС в США… решает проблему» [7].

Вместе с тем Д. Старк позитивно оценивает применение таких правовых мер, как снижение налоговых льгот для компаний, действующих за рубежом, и субсидии для расширения производства внутри страны, а также инвестиции иностранного капитала в увеличение мощностей по производству важнейших лекарств.

Роберт Хэндфилд, (профессор, Университет штата Северная Каролина), согласен с тем, что необходимо устранить уязвимость в цепочке поставок. Однако к эффективности плана Байдена он относится скорее скептически. У Хэндфилда возникает вполне закономерный вопрос, кто будет финансировать капитальные вложения и рисковать производством в США, где расходы на рабочую силу и капитальные затраты выше, и будут ли программы государственных закупок, которые в настоящее время основаны на затратах, компенсировать более высокие цены. Специалист также считает, что обоснованные стимулы могут подстегнуть иностранные инвестиции [15].

Но у Байдена есть и единомышленники. В частности, Ведат Вертер (Университет штата Мичиган) разделяет особое внимание президента к устойчивости цепочек поставок. «Главная проблема не в прибыли компании, <…> Признавая, что прибыль может упасть в краткосрочной перспективе, – он добавляет, что повышение устойчивости обеспечивает избыточность, географическую диверсификацию и гибкость в цепочках поставок компаний, что поможет компаниям справиться с аномальными явлениями, такими как пандемия *COVID-19*, и пережить следующую катастрофу» [15].

На этом фоне оценка ситуации одной из ведущих мировых консалтинговых компаний А.Т. Кирни *(A.T. Kearney)* выглядит и вовсе пессимистичной: «В целом, сочетание относительно высоких производственных затрат, отсутствие значительного повышения производительности труда в стране за счёт автоматизации и технологий и

сохраняющейся нехватки квалифицированной рабочей силы делают внезапное возрождение отечественного производства в США крайне маловероятным» [16].

Однако немало и сторонников восстановления фармацевтического производства в США. Так, по мнению Джеффа Ферри, главного экономиста Коалиции за процветающую Америку *(Coalition for a Prosperous America*), экономическое моделирование показывает в этом случае огромные выгоды для экономики США. В фармацевтической промышленности восстановление приведёт к увеличению рабочих мест на 62%. Стимулирование этого сектора обеспечило бы тысячи дополнительных высокооплачиваемых рабочих мест на производственных предприятиях по всей стране. Федеральные данные показывают, что в 2018 г. здесь было занято 294 250 работников со средним доходом 74 890 долл. Это на 47% выше среднего показателя для всех работников частного сектора [6].

В пользу развития подобного направления и обременительные расходы по импорту. Так, в 2019 г. США импортировали фармацевтических препаратов на сумму 128 млрд долл. Это стало третьей по объёму категорией импорта, при этом торговый дефицит страны в фармацевтике достиг 74 млрд долл. [6

В качестве важнейшей движущей силы реорганизации цепочек поставок рассматриваются новые технологии. Основным применением передовых технологий производства для АФС, считает Вудкок, должно стать внедрение непрерывного производства, в отличие от ставшего уже традиционным, серийного производства. Оборудование, используемое для непрерывного производства, настроено на непрерывную работу в определённой последовательности, что может значительно сэкономить время, деньги и пространство [5].

Одна из примечательных особенностей, связанных с непрерывной обработкой, заключается в том, что реактор небольшого размера можно увеличить, запустив его на более продолжительный срок. Предположим, что в любой момент времени только 20% ваших поставок производится внутри страны, но, если поставщик на 80% по какой-либо причине потерпел неудачу, вы сможете, таким образом, легко увеличить объём производства.

Данный подход активно поддерживается и на уровне фирм. Так, Фернандо Дж Муцио, президент Системы непрерывного производства Интегра *(Integra Continuous Manufacturing Systems)*; Эрик Санчес, старший консультант этой же компании приходят к выводу, что «для фармацевтической цепочки поставок, перебазирование производственной деятельности является правильным бизнес-решением как для обеспечения непрерывности бизнеса, так и по соображениям национальной безопасности. Перевод обеих потребностей в согласованную и жизнеспособную бизнес-модель фармацевтического производства зависит от нашего умения заложить прочную основу технологических инноваций. Важно определить инновации, которые помогли бы сделать стратегию переориентации успешной не только в краткосрочной перспективе, когда существует поддержка государственной политики, но и в дальнейшем, когда устойчивость зависит от прибыльности» [Sanchez E. and Muzzio F., 2021].

Вместе с тем авторы выделяют и основное ограничение для изменения структуры производства дженериков, относящееся к АФС. Одно из наиболее важных условий в данном случае - наличие доступных на местном уровне промежуточных материалов, используемых в синтезе АФС. Перенос заключительных этапов производства АФС на отечественные предприятия вполне может оказаться бесполезным занятием, если он не будет включать стратегию получения промежуточных материалов из местных источников.

Однако новые технологии могут выручить и в этот раз, предлагая способ получения очень сложных лекарственных молекул по требованию. С сегодняшним пониманием ДНК, современными вычислительными мощностями и возможностями биоинженерии учёные смогут разрабатывать ингредиенты для лекарств, считает Кристина Смолке, генеральный директор и соучредитель американской компании «Антея» (*Antheia)* [Sanchez E. and Muzzio F. 2021].

Остро стоит и проблема персонала, принимающего решения в компаниях, производящих дженерики. В настоящее время эти сотрудники имеют лишь ограниченную осведомлённость обо всём комплексе вопросов, необходимых для успешного внедрения технологий в производство дженериков.

В качестве возможного решения для фармацевтических компаний предлагается также поиск контрактных производителей в США, что позволит избежать затрат на инвестиции в новые разработки. В частности, американский разработчик антибиотиков «Паратек фармасьютикелс» *(Paratek Pharmaceuticals)*, выбрал именно этот путь. В апреле 2021 г. компания объявила, что она возобновляет поставки своего антибиотика *Nuzyra* (омадациклин), который ФДА одобрило в 2018 г, по контракту на сумму 20 млн долл. Генеральный директор Эван Лох говорит, что компания определила контрактных производителей в США и находится в процессе сборки сети.

Вместе с тем крупные фармацевтические компании, которые зависят от аутсорсинговых поставок со всего мира, отказываются от инициатив по репатриации цепочки поставок. Причины подобного выбора содержатся в заявлении Ассоциации фармацевтических исследований и производителей Америки (*Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*), торговой ассоциации, представляющей крупные фармацевтические и биотехнологические компании. «Географическое разнообразие в цепочке поставок фармацевтической продукции позволяет производителям вносить необходимые коррективы, чтобы избежать дефицита, что особенно важно во время национальных катастроф и глобальных пандемий <…> Сейчас не время для радикальных изменений в цепочке поставок фармацевтических препаратов, которые могут привести к сбоям» [17].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Первые итоги реструктуризации цепочки поставок позволяет подвести опрос компаний, проведённый А.Т. Кирни. Полученные результаты показали, что на 52% увеличились поставки продукции из США, на 17% – из соседних

стран, на 14% – из других источников [16]. К тому же 47% опрошенных заявили, что их компания будет стремиться диверсифицировать свою цепочку поставок в течение следующих трёх лет, чтобы снизить зависимость от одного источника или места производства, в то время как 41% – будут специально стремиться снизить зависимость от Китая [16].

Зависимость цепочки поставок США от Китая, выступающего в роли поставщика фармацевтических препаратов и медицинских изделий, безусловно, усилила позиции этой страны в борьбе за экономическую гегемонию, мотивированную резким экономическим подъёмом. Китай хорошо осознаёт стратегическое значение фармацевтического производства. В своём выступлении на Национальной народной конференции в Пекине китайский экономист Ли Даокю *(Li Daokiu)* прямо объяснил стратегические возможности Китая: «Мы находимся во власти других, когда дело доходит до компьютерных чипов, но мы являемся крупнейшим в мире экспортёром сырья для витаминов и антибиотиков. Если мы сократим экспорт, медицинские системы некоторых западных стран будут работать плохо»" [6].

США, по всей видимости, сосредоточат основные усилия на диверсификации поставок за пределами Китая и расширении возможностей внутри страны. Серьёзных сдвигов в новых технологических методах производства дженериков пока не просматривается. Управление по санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов одобрило только один АФС для непрерывного производства.

Американский опыт преобразования индустрии дженериков, опирающийся на использование недорогих активных фармацевтических субстанций, производимых преимущественно в Китае и Индии, даёт серьёзный урок и другим странам, которые сначала решаются пойти на разрушение отечественного производства, а потом начинают искать способы как его восстановить.

ИСТОЧНИКИ

1. A Price Too High Cost, Supply, and Security Threats to Affordable Prescription Drug. A HSGAC MINORITY STAFF REPORT. US Senate Committee on Homeland Securities and Government Affairs. 2019. 59 p. Available at: https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/191206_Report_APriceTooHigh.pdf .(accessed 28.05.2021).

2. Gorenstein D. Drug prices: how generics changed the game. July 25, 2017 Available at: https://www.marketplace.org/2017/07/25/health-care/drug-prices-how-generics-changed-game/ (accessed 28.08.2021).

3. Hearing before 112 Congress. First Session. December 7, 2011. 112 p.

4. 2020 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission. 116 Congress. Second Session. December, 2020.

5. Woodcock J. Testimony Safeguarding Pharmaceutical Supply Chains in a Global Economy. House Committee on Energy and Commerce. Subcommittee on Health. October 30, 2019. Available at: https://www.fda.gov/news-events/congressional-

testimony/safeguarding-pharmaceutical-supply-chains-global-economy-10302019 (accessed 05.07.2021).

6. Ferry J. It's Time to Rebuild Domestic Drug Production in the US, for Both Health and Economic Reasons. March 17, 2020. Available at: https://www.industryweek.com/the-economy/article/21126380/its-time-to-rebuild-domestic-drug-production-in-the-us-for-both-health-and-economic-reasons (accessed 25.08.2021).

7. Mullin R. COVID-19 is reshaping the pharmaceutical supply chain. April 27, 2020. Available at https://cen.acs.org/business/outsourcing/COVID-19-reshaping-pharmaceutical-supply/98/i16 (accessed 05.06.2020).

8. The API industry in China: Producing and exporting to the global market. July 1, 2020. Available at: https://daxueconsulting.com/api-industry-in-chi-na/#:~:text=The%20API%20industry%20in%20China%3A%20Producing%20and%20exporting%20to%20the%20global%20market&text=API%20produced%20and%20exported%20by,in%20the%20global%20pharmaceutical%20ecosystem (accessed 23.09.2020).

9. CRS Report. COVID-19: China Medical Supply Chains and Broader Trade Issues. December 23, 2020. 57 p.

10. 2019 Report to Congress of the U.S. - China Economic and Security Review Commission. 116 Congress. First Session. November, 2019.

11. Sheikh K. Essential Drug Supplies for Virus Patients Are Running Low. *The New York Times*. April 2, 2020. Available at: https://www.nytimes.com/2020/04/02/health/coronavirus-drug-shortages.html (accessed 15.09.2021).

12. Congressional Research Service. Pandemic-Related Provisions Expiring in the 117th Congress. May 25, 2021. p.31.

13. Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth. 100-Day Reviews under Executive Order 14017. A Report by The White House. June 2021. 250 p. Available at: https://www.ndtahq.com/building-resilient-supply-chains-revitalizing-american-manufacturing-and-fostering-broad-based-growth/ (accessed 28.08.2021).

14. Jung A., Meade H., Botos M. Re-shoring pharma and medtech manufacturing: playing the long game. *EY*. October 29, 2020. Available at: https://www.ey.com/en_us/life-sciences/re-shoring-pharma-and-medtech-manufacturing-playing-the-long-game (accessed 25.09.2021).

15. Maister Ph. Biden's push to boost resilience of US supply chains. May 5, 2021 Available at: https://www.fdiintelligence.com/article/79626 (accessed 16.08.2021).

16. Kearney. Van den Bossche P., Castaño Y., Blaesser B. Serraneau K. Global Pandemic roils 2020 Reshoring Index, shifting focus from reshoring to right-reshoring. Available at: https://www.kearney.com/operations-performance-transformation/us-reshoring-index (accessed 15.09.2021).

17. Mullin R. Bringing drug production back to the US. June 29, 2020. Available at: https://cen.acs.org/business/outsourcing/Bringing-drug-production-back-US/98/i25 (accessed 23.09.2021).

REFERENCES

Jaekel B. COVID-19 Vaccine Transforms Pharma Supply Chain Forever. March 15, 2021. Available at: https://www.sdcexec.com/warehousing/article/21330715/covid19-vaccine-transforms-pharma-supply-chain-forever (accessed 27.09.2021).

R. Horner. The world needs pharmaceuticals from China and India to beat coronavirus. *The Conversation.* May 25, 2020. Available at: https://theconversation.com/the-world-needs-pharmaceuticals-from-china-and-india-to-beat-coronavirus-138388 (accessed 05.09.2021).

The Pandemic and the Supply Chain. Addressing Gaps in Pharmaceutical Production and Distribution. Johns Hopkins University. November, 2020.14 p. Available at: https://www.jhsph.edu/research/affiliated-programs/johns-hopkins-drug-access-and-affordability-initiative/publications/Pandemic_Supply_Chain.pdf (accessed 16.09.2021).

Sanchez E., Muzzio F. Reshoring Pharmaceutical Manufacturing to the US: Can We Do It. *Pharmaceutical Technology.* Vol.45, № 2, 2021. P. 28-30. Available at: https://www.pharmtech.com/view/reshoring-pharmaceutical-manufacturing-to-the-us-can-we-do-it (accessed 05.07.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ /INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ПЕРОВА Маргарита Константиновна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований (ЦСАИ) Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской Академии наук.
Российская Федерация,117997, Москва, Профсоюзная ул., 23.

Margarita K. PEROVA, Cand. Sc.(Econ.), senior researcher, Center for North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations Russian Academy of Science.
23, Profsoyuznaya st., 117997 Moscow, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию/ Received 30.11.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 12.12.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 15.12.2021.

JEL
УДК 338.23, 339.97
DOI: 10.31857/S2686673022020080

Продовольственные системы Канады: взгляд сквозь призму новых концепций

Л.С. Ревенко
Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России.
Российская Федерация, 119454 Москва, проспект Вернадского 76
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1519-1183 e-mail: l.revenko@inno.mgimo.ru

О.И. Солдатенкова
независимый исследователь.
Российская Федерация, Москва
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3225-3080 e-mail: oisoldatenkova@hotmail.com

Н.С. Ревенко
Институт исследований международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.
125993 Москва, Ленинградский проспект 49
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0359-5201 e-mail: reni100@yandex.ru

Резюме: В статье анализируются тенденции развития продовольственных систем Канады в период их глобальной трансформации, вызванной необходимостью решения продовольственной проблемы мира. Канада активно вовлечена в процессы формирования теоретических подходов к проблеме голода и недоедания в мире, создавая вместе с другими развитыми странами концептуальную основу. При том что агропродовольственный сектор Канады является высоко развитым и в состоянии обеспечить население продовольствием, в стране существуют разная эффективность продовольственных систем и неравенство в доступе к продовольствию некоторых категорий населения, особенно в северных провинциях. Авторы приводят типологию продовольственных систем и анализируют их роль в экономической жизни страны. К этим системам относятся устойчивая агроиндустриальная, морская и инклюзивная коренных народов. Делается вывод о высокой степени соответствия изменений в продовольственных системах Канады новой парадигме их трансформации.

Ключевые слова: продовольственные системы, сельское хозяйство, рыбное хозяйство, инклюзивность, инновационность

Для цитирования: Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. Продовольственные системы Канады: взгляд сквозь призму новых концепций. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52 (2) 112-126. DOI: 10.31857/S2686673022020080

Food Systems in Canada: A Look Through the Lens of New Concepts

Lilia S. Revenko
Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of Russia.
76 Prospect Vernadskogo, 119454 Moscow, Russian Federation
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1519-1183 e-mail: l.revenko@inno.mgimo.ru

Olga I. Soldatenkova
Independent Researcher.
Moscow, Russian Federation.
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3225-3080 e-mail: oisoldatenkova@hotmail.com

Nikolay S. Revenko
Institute for Research of International Economic Relations, Financial University
49 Leningradsky Prospekt, 125993 Moscow, Russian Federation,
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0359-5201 e-mail: reni100@yandex.ru

Abstract: The article analyzes the trends in the development of food systems in Canada during their global transformation caused by the need to solve the global food problem. Canada is actively involved in the buildup of theoretical approaches to solving the problem of hunger and malnutrition in the world, creating a conceptual framework for this together with other developed countries. Despite the fact that the agri-food sector of Canada is highly developed and is able to provide its population with food, there are problems of different efficiency of food systems in the country and inequality in access to food for certain population categories, especially in the northern provinces. The authors provide a typology of Canada's food systems and analyze their role in the economic life of the country. The food systems under study are sustainable agri-industrial, marine and inclusive indigenous. The article concludes that the significant changes in the food systems of Canada are highly consistent with the new paradigm of their transformation.

Keywords: food systems, agriculture, fishery, inclusiveness, innovation

For citation*:* Revenko L.S., Soldatenkova O.I., Revenko N.S. Food Systems in Canada: Look Through the Lens of New Concepts. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (2) 112-126. DOI: 10.31857/S2686673022020080

ВВЕДЕНИЕ

Канада является одной из стран мира с высокой степенью самообеспечения продовольствием на основе развитого аграрного сектора и социально ориентированной государственной поддержки. Хорошо развитое сельское хозяйство не только снабжает сырьем собственные перерабатывающие предприятия, но и формирует значительную часть канадского экспорта.

При такой оптимистической картине Канада активно участвует в обсуждении практически всех векторов продовольственной проблемы в международных организациях, где она состоит. Кроме того, в качестве члена Группы двадцати *(G20)* вместе с другими ведущими экономически развитыми странами она в определённой степени ответственна за формирование на политическом уровне продовольственной повестки мира на современном этапе.

Одной из важнейших тенденций этого этапа можно считать трансформацию подходов к пониманию продовольственных систем (ПС), их категорий, типоло-

гии и основных характеристик. При этом позиция каждой из стран, вовлечённых в глобальный процесс такой трансформации, базируется на объективной реальности, а именно на состоянии их национальных агропродовольственных секторов, уровне государственного регулирования, степени вовлеченности в международное разделение труда, базовых показателях продовольственной безопасности.

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЙ ВЕКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ

Тематика трансформации ПС является предметом научных дискуссий. В данной работе авторы сфокусировались на исследованиях, которые позволяют тем или иным образом оценить особенности развития ПС развитой страны с учетом инклюзивности и традиционности отдельных регионов.

Интерес к трансформации ПС порождён множеством проблем современного общества, начиная от влияния аграрного производства на окружающую среду и заканчивая проблемами питания и здоровья населения. Исследование по устойчивым ПС, выполненное К. Бене, П. Остервеером, Л. Ламотте, И.Д. Броувер, С. де Хааном, С.Д. Прагером, Е.Л. Талсма и К.К. Кхоури [см.: Béné, C., Oosterveer, P., Lamott, L., Brouwer, I.D., de Haan, S., Prager, S.D., Talsma, E.F., Khoury, C.K. 2019: 116-130], показало, что существуют разные интерпретации современного кризиса ПС, а различные сообщества исследователей расходятся в своём понимании практического характера проблемы и, следовательно, относительно возможных решений того, каким из них следует уделить приоритетное внимание. Среди прочего авторы ставят под сомнение актуальность концепции «глобальной продовольственной системы», поскольку она становится слишком абстрактной и лишённой культурной и социальной динамики. Вместо этого они акцентируют внимание на том, что местная специфика имеет центральное значение для ПС, поскольку отношение к еде в первую очередь зависит от культурных особенностей.

Сущностная характеристика концепции устойчивости ПС представлена в работе Д.М. Тендалла, Й. Йорина, Б. Копаински, П. Эдвардса, А. Шрека, К.И. Ли, П. Крютли, М. Гранта и Дж. Сикс [Tendall, D.M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck, A., Le, Q.B., Kruetli, P., Grant, M., Six, J. 2015: 17-23]. Они отмечают, что продовольственная безопасность требует устойчивости всех компонентов ПС, включая те сектора экономики, которые связаны с производством и реализацией сельскохозяйственной продукции каким-либо косвенным образом (например, энергетика, текстильная промышленность и туризм).

На конвергенции сельского хозяйства, здравоохранения и благосостояния населения через объединение традиционных ПС и современных решений для агробизнеса фокусируется исследование Л. Дюбе, П. Вебба, Н.К. Арора и П. Пингали [Dubé, L., Webb, P., Arora, N.K., Pingali, P. 2014: 1-14]. Вовлечение бизнеса и инноваций, изменение институциональной среды и совершенствова-

ние баз данных для оценки решений рассматриваются ими как ключевые направления для сближения этих секторов экономики.

Методика оценки эффективности ПС во всех соответствующих областях (питание, окружающая среда, экономика, социальная сфера, устойчивость, безопасность и отходы), представленная в работе Д. Густафсона, А. Гутман, У. Лит, А. Древновски, Дж. Фанзо и Дж. Инграма [Gustafson, D., Gutman, A., Leet, W., Drewnowski, A., Fanzo, J., Ingram, J. 2016: Article 191], позволяет количественно отслеживать прогресс в достижении целей устойчивого развития и оценить потенциальное воздействие вмешательств в продовольственные системы. Как отмечают авторы, представленная методика может применяться к наиболее и наименее развитым странам.

В контексте характеристики ПС Канады и выявления их специфики интересна статья Л. Вандерлее, С. Гуранг, К. Карбаси, С. Вандевийвере и М.Р. Л'Аббе [Vanderlee, L., Goorang, L., Karbasy, K., Vandevijvere, S., L'Abbé, M.R. 2019: Article 4473], в которой критически оценивается способность продовольственного сектора страны удовлетворять высоким требованиям здорового питания. Анализ последствий климатических изменений для ПС страны и прогноз до 2050 г. содержится в работе Р. Рейеса, Х. Зерриффи и А. Мелони [Reyes, R., Zerriffi, H., Maloney, A. 2020: 161-194], которые выделяют три возможных сценария изменений систем в зависимости от достижения компромиссов по вопросам землепользования.

Проблемы устойчивости и инклюзивности ПС северо-западных территорий Канады комплексно рассмотрены в статье М.А. Лемей, Ж. Редклиф, Д. Бизаута и А. Спринга [Lemay, M.A., Radcliffe, J., Bysouth, D., Spring, A. 2021: Vol. 5. Article 661538], в том числе проанализированы возможные пути трансформации существующей системы для её соответствия новым подходам к совершенствованию условий жизни коренных народов на основе принципа инклюзивности.

В Канаде, как и во всём мире, стремление выработать в русле новой парадигмы ПС эффективные меры по улучшению обеспечения едой населения мира через оптимизацию всех производственных и распределительных процессов увязывают с необходимостью индивидуализации мер для каждого типа ПС. Соответственно для каждой страны важно не только определить типологию основных систем, но и оценить их соответствие общему вектору решения продовольственной проблемы.

ТИПЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ КАНАДЫ

Вопрос типологии ПС мира можно считать дискуссионным, хотя и не конфликтным. Причина дискуссионности и одновременно слабой конфликтности кроется в начальном этапе понимания важности такой типологии и в незначительной эмпирической базе, накопленной за период формирования новой парадигмы. Ранее авторы, проведя обзор научной литературы, выделили в качестве основных типов ПС устойчивые, инклюзивные, городские, чувствительные

к питанию коренных народов и отметили важность выделения видов систем для каждой страны [Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. 2021: 102]. Адаптируя составленную ранее классификацию к реальности агропромышленного сектора Канады, можно выделить наличие в этой стране следующих типов ПС, основанных на специфике агропроизводства, исторической и географической данности: устойчивая агроиндустриальная, морская, инклюзивная коренных народов, городская.

Если рассматривать ПС Канады в широком смысле как единую, без разделения на типы по новым подходам, то можно её охарактеризовать как устойчивую и инклюзивную, направленную на защиту окружающей среды и экономическое развитие. Ведущая роль в этой единой структуре принадлежит устойчивой агроиндустриальной и морской системам.

УСТОЙЧИВАЯ АГРОИНДУСТРИАЛЬНАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА КАНАДЫ

Продовольственная система Канады представляет собой интегрированную цепочку поставок, включающую сельское хозяйство как первичный сектор, переработку сельскохозяйственного сырья и производство продуктов питания и напитков, розничную и оптовую торговлю продовольствием и поставщиков общественного питания. В ПС Канады генерируется 139,3 млрд кан. долл., или 7,4% ВВП Канады, что обеспечивает работой 2,1 млн человек (см. табл. 1).

Таблица 1

Роль основных секторов в единой продовольственной системе Канады

	ВВП		**Количество занятых, тыс. человек**
	Млрд кан. долл.	**% общего объёма ВВП**	
ПС в целом	139,3	7,4	2100,0
в том числе:			
сельское хозяйство	39,8	2,1	269,3
переработка сельскохозяйственного сырья	32,4	1,7	288,8
розничная и оптовая торговля продовольствием	32,9	1,8	637,2
общественное питание	21,1	1,1	809,1
прочие отрасли	14,1	0,7	95,6

Составлено по: Overview of Canada's agriculture and agri-food sector. Agriculture and Agri-Food Canada. Available at: https://agriculture.canada.ca/en/canadas-agriculture-sectors/overview-canadas-agriculture-and-agri-food-sector

Несмотря на то, что в сельском хозяйстве Канады занято менее 270 тыс. человек, его вклад в ВВП самый значительный по сравнению с другими звеньями продовольственной цепи. Сельское хозяйство – мощный драйвер экономической

активности в сельской местности, формирует основу доходов домохозяйств 7,1 млн сельских жителей.

Особенности развития и размещения агропродовольственного сектора Канады во многом определяют природно-климатические и географические особенности региона. Две трети территории страны расположены в субарктическом и арктическом поясах, которые малопригодны не только для сельского хозяйства, но и в целом для хозяйственной деятельности людей. Погодные условия значительно варьируются и формируются на основе шести климатических поясов от субтропического морского на юго-западных территориях до арктического на севере страны. Существенное влияние оказали и особенности исторического и культурного освоения территории.

Удельный вес сельского хозяйства в валовом продукте провинций составляет от 0,2% в Ньюфаундленде и Лабрадоре до 9,7% в Саскачеване. С учётом поставщиков средств производства и услуг для сельского хозяйства, производителей продуктов питания и напитков, а также предприятий розничной и оптовой торговли роль агропромышленного комплекса в экономике провинций выглядит ещё весомее – от 2,9% в Ньюфаундленде и Лабрадоре до 13,5% в Саскачеване. Основные сельскохозяйственные провинции – Манитоба, Саскачеван и Альберта, находящиеся на юге Внутренних равнин и располагающие плодородными чернозёмными и каштановыми почвами. В этих трёх провинциях находятся почти 80% всех сельскохозяйственных угодий* страны, а сельское хозяйство является многоотраслевым.

В Центральной Канаде (провинции Онтарио и Квебек) наиболее развиты овощеводство в открытом и защищённом грунте, садоводство, птицеводство, молочное животноводство, производство кленового сиропа, в Британской Колумбии – садоводство и молочное животноводство, в Альберте – мясное животноводство и растениеводство, в Новой Шотландии, Ньюфаундленде и Лабрадоре – звероводство. Провинция Остров Принца Эдуарда – крупнейший производитель картофеля в стране [1].

Агропродовольственный сектор арктических территорий Канады (Нунавут, Северо-Западные Территории и Юкон) значительно отличается от остальной части страны в силу своих климатических и географических особенностей. К сельскохозяйственной деятельности на этих территориях относят выпас диких животных (карибу и овцебыков), разведение ездовых собак, сбор местных растений и ягод. Хотя основной вид растениеводства – выращивание трав на сено, некоторые фермеры выращивают овес, горох, ягоды (саскатун и малину) и овощи защищённого грунта. Они также заняты производством мяса индейки и свиней. Почти 90% фермерских хозяйств арктических территорий находятся в Юконе [2].

---

* К общей площади сельскохозяйственных угодий относятся земли, находящиеся в собственности или под управлением фермера, и включают в себя пашню, пар, улучшенные и неулучшенные пастбища, лесные массивы и заболоченные земли, прочие угодья, в том числе неиспользуемые земли и земли, на которых расположены хозяйственные постройки.

Канадское сельское хозяйство – высокопроизводительное, многоотраслевое и хорошо оснащенное технически – становится всё более сложным, высокоэффективным и доходным бизнесом. Применение фермерами инновационных решений в производстве продукции, её переработке, маркетинге и продвижении продуктов питания позволяет им увеличивать свои доходы и снижать расходы.

Для сокращения затрат и уменьшения нагрузки на окружающую среду фермеры обращаются к внутрихозяйственным ресурсам, чтобы воспользоваться возможностями, открывающимися за счёт производства энергии из возобновляемых источников. Более 5% фермерских хозяйств Канады имели в наличии системы производства возобновляемой энергии [3]. Наибольшее распространение такие системы получили в провинции Онтарио, где они были у 10,4% фермерских хозяйств.

Крупнейший покупатель сельскохозяйственного сырья – промышленность, продукция которой составляет около 70% всех доступных в Канаде продуктов питания и напитков и экспортируется в 192 страны мира. Наибольший удельный вес в структуре пищевой промышленности страны занимают производство мясных и молочных продуктов – соответственно 25% и 13% объёма продаж в 2019 году.

Пищевая промышленность – ведущая отрасль в большинстве провинций, но на Онтарио и Квебек приходится большая часть производства продуктов питания – 62% объёмов продаж, на Британскую Колумбию и Альберту – 22%, а на остальные провинции – 16%. Эта отрасль промышленности весьма специализирована: производство мясных продуктов – ведущее направление в Квебеке, Онтарио, Манитобе и Альберте; производство напитков – в Британской Колумбии; переработка зерновых и масличных культур – в Саскачеване; переработка и упаковка морепродуктов – в Нью-Брансуике, Новой Шотландии и Ньюфаундленде [4].

Канадский розничный рынок продовольствия консолидирован пятью крупными сетями розничной торговли: в 2020 г. на долю *Loblaw, Sobeys, Metro, Costco и Walmart* приходилось более 75% продаж продуктов питания. Остальная часть рынка представлена более мелкими региональными розничными сетями, включающими 6,8 тыс. независимых и 27 тыс. небольших магазинов шаговой доступности по всей стране. Крупные розничные сети обслуживают покупателей в густонаселенных городских районах, а менее заселённые районы обслуживают мелкие розничные сети, независимые и специализированные розничные торговцы.

Продовольственный рынок Канады демонстрирует дихотомию спроса: с одной стороны, потребители предъявляют спрос на недорогие качественные продукты, а с другой − на товары премиум-класса и специальные. Некоторые потребительские товары премиум-класса продаются в Канаде по цене, в 3 раза превышающей сопоставимую розничную цену в США.

Канада предлагает сложную интегрированную цепочку поставок продуктов питания со многими существующими крупными производителями продуктов питания в США. Для малых и средних перерабатывающих компаний есть отличные складские и распределительные каналы доставки продуктов в розничные магазины [5].

Кроме традиционных каналов сбыта сельскохозяйственной продукции многие фермеры (около 13% фермерских хозяйств) стали использовать прямой маркетинг. В 2016 г. более 96% фермеров продавали напрямую потребителям часть необработанных пищевых продуктов, таких как фрукты и яйца, а 14,4% − продуктов с добавленной стоимостью, например вино и сыр. В качестве наиболее распространённых методов прямого маркетинга использовались продажи у ворот фермы, киоски, ларьки и самостоятельный сбор жителями фруктов и овощей на ферме *(U-pick)* [3]. Распространённость прямого маркетинга значительно различается по провинциям: от 3,8% фермерских хозяйств в Саскачеване до 32–34% в Британской Колумбии и Ньюфаундленде и Лабрадоре [1].

Канада входит в пятёрку стран крупнейших экспортёров и импортёров продукции сельского хозяйства и продовольствия, являясь чистым экспортёром сельскохозяйственных товаров (см. табл. 2).

Таблица 2

Внешняя торговля Канады сельскохозяйственными товарами

Годы	Экспорт		Импорт		Торговый баланс, млрд кан. долл.
	Млрд кан. долл.	% всего экспорта	Млрд кан. долл.	% всего импорта	
2016	38,3	7,4	19,3	3,6	19,0
2017	39,1	7,2	19,5	3,4	19,6
2018	40,0	6,8	20,3	3,4	19,7
2019	38,2	6,4	21,3	3,5	16,9
2020	44,0	8,4	21,5	4,0	22,5

Составлено по: Canadian international merchandise trade by country and by product section, customs-based, annual. Available at: https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1210013301

Основные поставки сельскохозяйственных товаров осуществляются в США (37% общего экспорта) и Китай (16%). Другими покупателями являются Япония, Великобритания, Германия, Франция. В товарной структуре экспорта преобладают зерновые, овощи, мясо птицы, свинина, готовые продовольственные товары.

В целом агроиндустриальная система Канады обладает огромным потенциалом для экономического роста, учитывая растущий мировой спрос на высококачественные питательные и экологически чистые продукты питания. Для удовлетворения этого спроса Канада имеет хорошие возможности, сохраняя при этом всё более диверсифицированный и инклюзивный агропродовольственный сектор.

МОРСКАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА

В продовольственном секторе Канады важная роль принадлежит рыбному хозяйству. Страна омывается двумя океанами – Тихим и Атлантическим и имеет обширную сеть рек и внутренних водоёмов. Протяжённость её морской береговой линии составляет 265 523 км, площадь исключительной экономической зоны превышает 3 млн кв. км. Соответственно географическому положению, экономической истории и традициям для неё важны все основные составляющие

рыбного хозяйства: наличие ресурсного потенциала и соответствующей инфраструктуры, высокий уровень рыбопромышленной культуры, развития технологий промысла и переработки живых ресурсов Океана. Большое значение имеют также сложившиеся веками традиции потребления, что выражается в довольно высоком показателе (22,2 кг) потребляемой рыбы на душу населения [6]. Кроме того, прибрежный промысел морских биологических ресурсов, в том числе кустарный, формирует основу ПС ряда коренных народов Канады.

Канада входит в 25 стран – крупнейших производителей продукции морского промышленного рыболовства, её доля в 2018 г. составляла 1% общемирового аналогичного показателя. При важности рыбного сектора среднегодовые объёмы производимой рыбной продукции в стране поступательно снижались с 1,41 млн т (в живом весе) в 1980-е годы до 1,09 млн т в 1990-е годы, 1,01 млн т в первом десятилетии XXI века и 0,78 млн т в 2018 году [7]. В этот же период объём продукции аквакультуры составил 191 тыс. т. Основными объектами промысла являются атлантический лосось, северотихоокеанский хек, атлантическая сельдь, американский омар, креветка, королевский краб, американский морской гребешок, мойва, голубые мидии. По прогнозам ФАО, к 2030 г. производство продукции канадского морского промышленного рыболовства вырастет на 9,9% и составит 1,12 млн т, а аквакультуры – на 33,3% и составит 255 тыс. тонн [8].

Для рыбного хозяйства Канады характерна широкая диверсификация перерабатывающих предприятий как по численности работающих, так и по сфере деятельности. Крупные перерабатывающие центры сконцентрированы в городах Ванкувер, Галифакс, Шарлоттаун, Лабрадор, более мелкие рассредоточены в населенных пунктах вдоль береговой линии.

Страна активно экспортирует рыбу и рыбную продукцию, на неё приходится 3% мирового экспорта по этой товарной группе [9]. Товарная структура внешней торговли рыбными продуктами довольно широка, однако если 82% всего стоимостного объёма канадского рыбного экспорта приходится на сырьё, а 18% – на переработанную продукцию, то в импорте, напротив, преобладает переработанная продукция – 53% в стоимостном выражении [6].

Участвуя во всех глобальных форумах по ПС, Канада разделяет концептуальный подход о том, что промышленное морское и кустарное рыболовство, а также аквакультура, играют весьма значительную роль в преобразовании ПС. В стране получили дальнейшее развитие вопросы поддержки мелкомасштабного рыболовства для создания достойных средств к существованию рыболовецких общин в прибрежных районах.

ИНКЛЮЗИВНАЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ СИСТЕМА КОРЕННЫХ НАРОДОВ

Хотя этой системе не принадлежит ведущая роль, особенность географического положения Канады, заключающаяся в том, что значительная часть территории находится в северной части американского континента, предопределила специфику си-

стемы этих регионов. Продовольственная система Северной Канады – это переплетение производства сельскохозяйственных отраслей, традиционных для основной части канадской территории, с традициями в производстве продукции коренными народами. Специфичным можно считать и потребление там продовольствия.

На протяжении тысячелетий северные регионы Канады зависели от земельных и водных ресурсов, растений и дикой природы, которые в изобилии присутствуют в местных экосистемах. Традиционные продукты питания получают благодаря охоте, рыбной ловле, сбору урожая и другим видам деятельности. Они продолжают оставаться основой традиционной экономики и средств к существованию населения северных провинций, имеют фундаментальное значение для культуры и социальных связей в общинах коренного населения. Эти виды деятельности были частью образа жизни метисов, инуитов и других коренных народов на протяжении тысячелетий. В 2017 г. почти две трети (65%) инуитов в инуитском Нунангате участвовали в охоте, рыбной ловле или отлове [10].

Для Канады тема инклюзивности ПС коренных народов имеет значение не только потому, что ей отводится важная роль в новой парадигме. Очень важно выравнивать экономические и социальные условия жизни и развития этой части населения. Политика страны ориентирована на развитие ПС северных территорий на основе индивидуальных характеристик ресурсной и производственной базы, а также местных традиций. При этом учитывается необходимость совершенствовать существующие системы и одновременно прибегать к инновационным решениям в производстве, распределении и потреблении продовольствия.

Инклюзивный подход предполагает обеспечивать доступ всех людей, особенно лиц и общественных групп, находящихся в социально и экономически неблагоприятном положении, к недорогим, безопасным и питательным продуктам питания, а также предоставлять возможности каждому пользоваться своими экономическими выгодами. В Канаде этот подход сочетается с базовой идеей «трансформации для повышения устойчивости».

Поддержка продовольственной безопасности в северных и коренных сообществах в современной продовольственной политике Канады содействует усилиям по примирению с коренными народами благодаря укреплению их продовольственной системы, признанию важности традиционных продуктов питания для их культуры и благополучия и, таким образом, продовольственного самоопределения [11].

РОЛЬ КАНАДЫ В ФОРМИРОВАНИИ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ СИСТЕМ В МИРЕ

Импульс к структурированию и оформлению новых подходов к развитию продовольственных систем для того, чтобы улучшать обеспеченность населения мира продовольствием, был дан на международном уровне. Осенью 2020 г. Генеральный секретарь ООН объявил о подготовке к глобальному Саммиту по

продовольственным системам, который был проведен в сентябре 2021 г. в условиях ухудшающейся ситуации с продовольственной безопасностью мира.

Снижение показателей обеспечения населения мира продовольствием выразилось в том, что стало невозможным выполнить намеченные в 2015 г. Цели устойчивого развития (ЦУР), в частности ЦУР–2, к 2030 году. В большей степени опасения вызывает негативная динамика показателей голода, которую серьёзно усилила пандемия *COVID-19*. Число зафиксированных до неё 690 млн человек голодающих во время пандемии выросло на 132 млн человек [12], в результате их удельный вес увеличился с 8,4% до 10,4% населения мира. Тревожными в контексте устойчивого развития считаются также высокие показатели потерь продовольствия, оцененные в 2020 г. в 13,8% его общего объема, что составляет более 400 млрд долл. США [13]. Одновременно увеличился разрыв в доходах мелких и крупных производителей продовольствия, а также разница в производительности их хозяйств. Высокую озабоченность вызывают климатические изменения, растущий дефицит водных ресурсов, сокращение биоразнообразия и другие глобальные проблемы.

В надежде наметить пути выхода из комплекса этих глобальных проблем в контексте обеспечения населения планеты продовольствием в качестве одной из целей Саммита было обозначено объединение усилий международных организаций, правительств, хозяйствующих субъектов, всех слоёв гражданского общества в вопросах повышения эффективности функционирования ПС.

Канада участвовала в постановке и детализации задач саммита, подписав ранее такой важный документ Группы двадцати (*G20*), как Матерская декларация о продовольственной безопасности, питании и продовольственных системах [14]. В этом документе выявлены важнейшие принципы и определены основные направления действий по трансформации ПС, что задало тональность последующим важным международным и национальным мероприятиям. Были подтверждены идеи международного содействия общему инклюзивному и устойчивому экономическому росту через ликвидацию голода и преодоление социального неравенства, внедрение инноваций и передовых методов ведения бизнеса, а также целевого ответственного инвестирования.

Представители Канады активно участвовали в министерских конференциях последних лет, посвящённых данной тематике. Поэтому опыт практической трансформации ПС этой страны, активно участвующей в выработке новой парадигмы на международном уровне, представляет особый интерес. Это касается также программ «Нулевой голод», «Единое здоровье» и других в контексте необходимости защиты окружающей среды, улучшения производства продовольствия, качества питания и в целом качества жизни населения.

В Национальном заявлении Канады на саммите по продовольственным системам было отмечено, что в ходе диалогов между различными слоями гражданского общества, представителями бизнеса и правительством выявилось понимание необходимости трансформации ПС для решения продовольственной проблемы в глобальном масштабе. Обозначены ключевые проблемы ПС Канады и пути их решения, соответствующие особенностям страны, её культуре и географии. Кана-

да подчеркнула свою приверженность новой парадигме трансформации ПС и, главное, − способность реализовывать её основные принципы. Отмечено наличие в стране чистых технологий в пищевом секторе, точного земледелия и биоэкономики, инновационных и высокоэффективных решений для сокращения пищевых отходов. Кроме того, инновационной чертой продовольственного сектора Канады в рассматриваемом контексте можно считать одни из самых низких в мире показатели выбросов парниковых газов при производстве животного белка [15]. В Национальном заявлении также подчёркнута важность для страны сохранить опыт и традиции коренных народов при производстве и потреблении продовольствия, которые вносят свой заметный вклад в сохранение биоразнообразия.

Анализ соответствия позиции Канады глобальному концептуальному вектору трансформации ПС, сформировавшемуся в последние годы, показал высокую степень соответствия практики намеченным векторам изменений. Более того, страна внесла свой вклад в возникновение новой парадигмы. Её сутью является отход от трактовки ПС как чёткой четырёхуровневой системы, включающей отрасли по производству и распределению продуктов питания, к более размытой, в которую включены элементы из сфер, внешних по отношению к воспроизводственному процессу [Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. 2021: 100]. Мотивация изменений трактовок категории ПС базируется на необходимости обосновать попытку достижения прогресса одновременно в продовольственной безопасности, фермерской эффективности и экологической устойчивости [16].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В условиях провозглашённой ООН необходимости пересмотра подходов к достижению поставленных в 2015 г. Целей устойчивого развития для ликвидации голода и недоедания международным сообществом были сформулированы идеи трансформации ПС. Комплексный подход к их развитию заключается в поиске путей одновременного достижения прогресса в продовольственной безопасности через оптимизацию производства и распределения продуктов питания, повышение экологической устойчивости и фермерской эффективности. Совокупность концепций, выработанных в научном дискурсе и в международной политической среде, сформировали общую парадигму трансформации ПС. Канада, представленная во всех важнейших международных форумах, активно вовлечена в решение данной проблемы. В связи с этим её практический опыт по реализации предлагаемых мировому сообществу мер реформирования ПС представляет особый интерес.

Канада имеет многоотраслевой, высокопроизводительный и эффективный агропродовольственный сектор, обеспечивающий достойные показатели продовольственной безопасности страны. Выявлено, что основными типами ПС в Канаде являются устойчивая агроиндустриальная и морская, при этом в продовольственном обеспечении на локальном уровне растёт роль инклюзивных систем коренных народов.

Высокая степень соответствия продовольственной политики Канады общемировым трендам проявляется в совершенствовании ПС на основе их индивидуальных показателей и при использовании современных инноваций. Значительные усилия прилагаются для развития инклюзивной системы коренных народов, особенно в северных регионах. В целом же Канада являет пример соответствия деклараций о намерениях трансформации продовольственных систем практическим действиям по их реализации.

ИСТОЧНИКИ

1. Statistics Canada. Geography. Agriculture and Food. *Profile of a community or region.* Alberta, British Columbia, Manitoba, Newfoundland and Labrador, New Brunswick, Nova Scotia, Ontario, Prince Edward Island, Quebec, Saskatchewan. Available at: https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/geo?MM=1 (accessed 9.12.2021).

2. Yukon and the Northwest Territories agricultural trends. Available at: https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-640-x/2016001/article/14810-eng.htm (accessed 9.12.2021).

3. Growing opportunity through innovation in agriculture. Available at: https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/95-640-x/2016001/article/14816-eng.htm (accessed 9.12.2021).

4. Overview of the food and beverage processing industry. Available at: https://agriculture.canada.ca/en/canadas-agriculture-sectors/food-processing-industry/overview-food-and-beverage-processing-industry (accessed 9.12.2021).

5. Retail Foods. Canada. FAS USDA, GAIN. June 24, 2021. Available at: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods_Ottawa_Canada_06-30-2021 (accessed 9.12.2021).

6. Canada GLOBEFISH Market Profile – 2018. Available at: https://www.fao.org/3/cb5511en/cb5511en.pdf (accessed 9.12.2021).

7. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры. 2020. Меры по повышению устойчивости. Рим. ФАО. С. 13. Available at: https://www.fao.org/3/ca9229ru/ca9229ru.pdf (accessed 9.12.2021).

8. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры. 2020. Меры по повышению устойчивости. Рим. ФАО. С. 166. Available at: https://www.fao.org/3/ca9229ru/ca9229ru.pdf (accessed 9.12.2021).

9. Состояние мирового рыболовства и аквакультуры. 2020. Меры по повышению устойчивости. Рим. ФАО. С. 76. Available at: https://www.fao.org/3/ca9229ru/ca9229ru.pdf (accessed 9.12.2021).

10. National Indigenous Peoples Day. Available at: https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210621/dq210621a-eng.htm (accessed 9.12.2021).

11. The Food Policy for Canada. Available at: https://agriculture.canada.ca/en/about-our-department/key-departmental-initiatives/food-policy/food-policy-canada (accessed 9.12.2021).

12. Agriculture Food Systems Transformation: from Strategy to Action. FAO Conference, Forty-second Session, 2021. Rome. FAO. 2021. P. 3. Available at: https://www.fao.org/3/nf649en/nf649en.pdf (accessed 9.12.2021).

13. Tracking progress on food and agriculture – related SDG indicators 2021. A report on the indicators under FAO custodianship. Available at: https://www.fao.org/sdg-progress-report/2021/en/ (accessed 9.12.2021).

14. Matera Declaration on Food Security, Nutrition and Food Systems. A Call to Action in the time of the Covid-19 pandemic and beyond. G20, Italia 2021. Available at: https://www.oecd.org/dev/Matera-Declaration.pdf (accessed 9.12.2021).

15. Canada National Statement. United Nations Food Systems Summit. September 23rd 2021. Available at: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/FSS_statement_Canada.pdf (accessed 9.12.2021).

16. Food systems face a daunting triple challenge requiring governments to take a more holistic approach. Available at: http://www.oecd.org/agriculture/news/food-systems-face-a-daunting-triple-challenge-requiring-governments-to-take-a-more-holistic-approach.htm (accessed 9.12.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. 2021. Новая парадигма продовольственных систем. *Горизонты экономики*. № 5 (64). С. 99-106.

REFERENCES

Béné, C., Oosterveer, P., Lamott, L., Brouwer, I.D., de Haan, S., Prager, S.D., Talsma, E.F., Khoury, C.K. 2019. When food systems meet sustainability – Current narratives and implications for actions. *World Development*. No 113. P. 116–130. DOI: 10.1016/j.worlddev.2018.08.011

Dubé, L., Webb, P., Arora, N.K., Pingali, P. 2014. Agriculture, Health, and Wealth Convergence: Bridging Traditional Food Systems and Modern Agribusiness Solutions. *Annals of the New York Academy of Sciences*. No. 1331. P. 1–14. DOI: 10.1111/nyas.12602

Gustafson, D., Gutman, A., Leet, W., Drewnowski, A., Fanzo, J., Ingram, J. 2016. Seven Food System Metrics of Sustainable Nutrition Security. *Sustainability*. No. 8(3). Article 191. DOI: 10.3390/su8030196

Lemay, M.A., Radcliffe, J., Bysouth, D., Spring, A. 2021. Northern Food Systems in Transition: The Role of the Emerging Agri-Food Industry in the Northwest Territories (Canada) Food System. *Frontiers in Sustainable Food System*. Vol. 5. Article 661538. DOI: 10.3389/fsufs.2021.661538

Revenko, L.S., Soldatenkova, O.I., Revenko, N.S. 2021. Novaia paradigma prodovol'stvennykh sistem [A New Paradigm of Food Systems] (In Russ). *Horizons of Economics.* No. 5 (64). P. 99-106

Reyes, R., Zerriffi, H., Maloney, A. 2020. Pathways to Sustainable Land- Use and Food Systems in Canada by 2050. *Pathways to Sustainable Land-Use and Food Systems. 2020 Report of the FABLE Consortium*. Laxenburg, Paris. International Institute for Ap-

plied Systems Analysis (IIASA), Sustainable Development Solutions Network (SDSN). P. 161–194. DOI: 10.22022/ESM/12-2020.16896

Tendall, D.M., Joerin, J., Kopainsky, B., Edwards, P., Shreck? A., Le, Q.B., Kruetli, P., Grant, M., Six, J. 2015. Food System Resilience: Defining the Concept. *Global Food Security*. No. 6. P. 17–23. DOI: 10.2016/j.gfs2015.08.001

Vanderlee, L., Goorang, L., Karbasy, K., Vandevijvere, S., L'Abbé, M.R. 2019. Policies to Create Healthier Food Environments in Canada: Experts' Evaluation and Prioritized Actions Using the Healthy Food Environment Policy Index (Food-EPI). *International Journal of Environmental Research and Public Health*. No. 16. Article 4473. DOI: 10.3390/ijerph16224473

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

РЕВЕНКО Лилия Сергеевна, доктор экономических наук, профессор, профессор Кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России.

Российская Федерация, 119454 Москва, проспект Вернадского 76.

СОЛДАТЕНКОВА Ольга Ивановна, доктор экономических наук, независимый исследователь.

Российская Федерация, Москва

Ревенко Николай Сергеевич, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института исследований международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Российская Федерация, 125993 Москва, Ленинградский проспект 49

Lilia S. REVENKO, Doc. Sci. (Economics), Professor, Professor at Nikolay Liventsev Department of International Economic Relations and Foreign Economic Affairs, Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of Russia.

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia 119454

Olga I. SOLDATENKOVA, Doc. Sci. (Economics), Independent Researcher.

Moscow, Russia

Nikolay S. REVENKO, Can. Sci. (Politics), Lead Research Fellow at the Institute for Research of International Economic Relations, Financial University.

49 Leningradsky Prospekt, Moscow, 125993 Russia

Статья поступила в редакцию / Received 19.11.2021.
Статья поступила после рецензирования / Revised 6.12.2021.
Статья принята к публикации / Accepted 10.12.2021.

США & Канада: экономика, политика, культура / USA & Canada: economics, politics, culture 2022; 2: 127-128

Информация для авторов

Редакция принимает материалы, соответствующие тематическому профилю журнала, отвечающие международным стандартам научных публикаций и оформленные в соответствии с установленными правилами. Рукопись должна представлять результаты оригинального авторского исследования, изложенные в научном стиле. Объём принимаемых к рассмотрению статей до 45 тыс. знаков, рецензий – до 15 тыс. знаков.

К статье должны прилагаться: информативная аннотация (200–250 слов), ключевые слова и подробные данные об авторе (полностью фамилия, имя, отчество, степень, учёное звание, должность и полное название места работы, адрес организации с индексом, e-mail). При этом аннотация представляет собой резюме, подробный пересказ содержания и выводов статьи. В аннотации следует избегать использования словосочетаний вроде «в статье рассматривается», «автор считает» и пр. Под ключевыми словами подразумеваются наиболее часто упоминающиеся в работе понятия и термины.

Вся прилагаемая информация должна быть продублирована на академическом английском языке. *Бумажная версия* печатается на одной стороне листа (шрифт *Arial*, кегль 12, интервал полуторный, поля слева и справа по 3 см). Автор индексирует свою статью по Универсальной десятичной классификации (УДК). Обязательно наличие у автора цифрового идентификатора ORCID. Его можно оформить на сайте http://orcid.org/.

Электронная версия представляется в форматах *doc, docx* или *rtf*. Текст статьи и вся сопровождающая информация представляется в одном файле в следующем порядке: название статьи (русск., англ.), аннотация (русск., англ.), ключевые слова (русск., англ.), полная информация об авторе (русск., англ.), текст статьи, библиографический список.

Отсутствие библиографического списка может стать причиной отказа в регистрации статьи. Материалы для рубрик "Размышляя над прочитанным" и "Книжная полка" могут не содержать библиографический список. На каждый источник из списка обязательна ссылка в тексте.

Полные библиографические описания даются в списке литературы, размещённом после текста статьи. В список включаются ссылки на статьи из научных периодических изданий и монографии. Этот список состоит из двух частей: на русском и английском языках("Список литературы" и "References" соответственно). Англоязычная часть содержит перевод и транслитерацию названий русскоязычных источников на английский язык (см. сайт: http://translit.net/). Транслитерация производится по системе Библиотеки Конгресса США (ALA-LC).

Отсылки в тексте заключаются в квадратные скобки и содержат фамилию автора (авторов), год издания, номера цитируемых страниц; допускается частичная замена длинных заглавий многоточием.

1. При описании книг указываются в следующем порядке: фамилия и инициалы автора, год издания, название *(курсивом),* город издания, издательство, количество страниц.

2. Если книга написана коллективом авторов, на первое место выносится её название, после года издания в круглых скобках указывается редактор, редактор-составитель и т.п.

3. При описании переводной книги следует указать сначала ссылку на оригинальное издание, а затем – на издание русского перевода (если русское издание не является оригинальным составным сборником трудов иностранного автора).

4. Ссылки на информационные, официальные и прочие источники, в том числе на интернет-ресурсы, не являющиеся научно-аналитическими материалами (законы, материалы слушаний, выступления и обращения официальных лиц, статистические источники, материалы прессы), следует приводить в разделе "Источники", который размещается после текста статьи перед списком литературы. Ссылки в этом разделе нумеруются, отсылки к ним в тексте имеют вид номера публикации в квадратных скобках.

5. Публикации в разделах "Источники" и "Список литературы/References" приводятся в алфавитном порядке.

Примеры отсылок в тексте статьи: [1] – на публикацию в разделе "Источники", [Иванов И.И. 2001: 25] – на публикацию в разделе "Список литературы".

Все таблицы и рисунки должны быть пронумерованы, иметь заголовки и ссылки в тексте. Данные, заимствованные из другого источника, сопровождаются библиографической ссылкой. Весь графический материал принимается только в редактируемом виде (не картинками!).

Все присланные в Редакцию материалы отдаются на рецензирование.

Плата за публикацию не взимается.

Дополнительные варианты оформления ссылок и библиографии авторы могут найти на страницах журнала и на сайте http://www.iskran.ru/journal.php.

За разрешением на перепечатку или перевод опубликованных в нашем журнале материалов обращаться в Редакцию.

Все статьи журнала размещаются в базе данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ). Журнал входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии (ВАК). С декабря 2015 г. журнал входит в базу *Russian Science Citation Index* (*RSCI*) на платформе *Web of Science.*