

*Российская академия наук
Институт Соединённых Штатов Америки и Канады
имени академика Г.А. Арбатова*



США & Канада

ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА

Научный и общественно-политический журнал

2022

№ 11 (635)

Ноябрь

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

Москва

© Российская академия наук, 2022

© Институт США и Канады им. Г.А. Арбатова, 2022

© Редакция журнала «США & Канада»
(составитель), 2022

Russian Academy of Sciences
Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies

USA & Canada

ECONOMICS – POLITICS – CULTURE

2022

No. 11 (635)

November

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); S. Rogov (ISKRAN, Moscow, Russia); S. Ryabkov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); V. Supryan (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
© Georgy Arbatov Institute for U.S.
and Canada Studies (ISKRAN), 2022
© Editorial Board of "USA & Canada"
(compiler), 2022

Содержание

2022, № 11 (635)

| | |
|--|------------|
| Володин Д.А. Военная политика Канады в 2022 году: предварительные итоги..... | 5 |
| Ермаков Д.Н., Сыманюк Д.Н., Цзяньпин Си Особенности реализации механизма противодействия санкциям США в Китае и России..... | 19 |
| Экономические обзоры | |
| Кузнецов А.В. Институциональные трансформации мировой финансовой архитектуры..... | 35 |
| В мире бизнеса | |
| Гудкова Т.В., Сухорукова Д.М. Факторы трансформации глобальных цепочек добавленной стоимости..... | 47 |
| Здравоохранение | |
| Шведова Н.А. Здравоохранение в США: уроки пандемии COVID-19..... | 64 |
| Геополитика | |
| Теребов О.В. Администрация Д. Трампа и сдвиги в арктической политике США..... | 81 |
| Цибиков В.А. Афганское направление политики США в контексте деятельности правительства талибов..... | 97 |
| Евсеенко А.С. Год после прихода талибов к власти: основные вызовы для России и США на афганском направлении..... | 110 |
| 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. 11 (635)

Volodin, D.A. Canadian Military Policy in 2022: Preliminary Results..... **5**

Ermakov, D.N., Symaniuk, N.V., Jianping Shi Features of the implementation of the mechanism for countering US sanctions in China and Russia..... **19**

Economic Survey

Kuznetsov, A.V. Institutional Transformations of the Global Financial Architecture..... **35**

In the World of Business

Gudkova, T.V., Sukhorukova, D.M. Factors of Transformation of Global Value Chains..... **47**

Healthcare

Shvedova, N.A. The U.S. Healthcare: Lessons from the COVID-19 Pandemic..... **64**

Geopolitics

Terebov, O.V. The D. Trump Administration and the Shifts in the U.S. Arctic Policy..... **81**

Tsibikov, V.A. The Afghan Direction of U.S. Policy in the Context of the Taliban Government Activities..... **97**

Yevseyenko, A.S. A Year after the Taliban Came to Power: the Main Challenges for Russia and the US in Afghanistan..... **110**

УДК 327; 355

DOI: 10.31857/S2686673022110013

EDN: GWXYUL

Военная политика Канады в 2022 году: предварительные итоги

Д.А. Володин

Институт США и Канады им. Г.А. Арбатова

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3

Scopus Author ID: 6505811996 ПИИЦ ID: 250126

ORCID: 0000-0002-4252-24-35 e-mail: dmvlndn@gmail.com

Резюме: Канада начала поставлять летальное оружие Украине в феврале 2022 г., а через два месяца отправила туда же тяжёлое вооружение. В 2022 г. правительство Дж. Трюдо согласилось увеличить канадский военный контингент в Латвии в соответствии с планом по усилению военного присутствия НАТО в Восточной Европе. Однако Канада не выполнила требование НАТО к своим членам тратить на оборону 2% ВВП. Обострение украинского кризиса в 2022 г. привело не к увеличению военных обязательств Канады в Европе, а к усилению североамериканского измерения в военной политике Канады. Правительство Трюдо использовало это обострение и боевые действия в Европе, чтобы начать вместе с США дорогостоящий проект по модернизации их совместного Командования воздушно-космической обороны Северной Америки (НОРАД). Основное участие Канады в модернизации НОРАД будет заключаться в предоставлении своей территории для новой системы наблюдения командования, которая включает загоризонтные радиолокационные станции, сеть других радаров на Канадском Севере и средства наблюдения космического базирования. Предоставление своей территории для новой системы наблюдения и закупка истребителей F-35 означают участие Канады в защите Северной Америки от крылатых и гиперзвуковых ракет. Сохраняется возможность поддержки Канадой противоракетной обороны от баллистических ракет. Канада поддерживает приём в НАТО Финляндии и Швеции не просто как новых военных союзников в Арктике, но и как стран – единомышленников Канады.

Ключевые слова: военная политика Канады; НОРАД; Арктика; противоракетная оборона; канадско-украинские отношения

Для цитирования: Володин Д.А. Военная политика Канады в 2022 году: предварительные итоги. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022. 52(11): 5-18.

DOI: 10.31857/S2686673022110013 EDN: GWXYUL

Canadian Military Policy in 2022: Preliminary Results

Dmitry A. Volodin

Arbatov U.S. and Canada Institute

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

Scopus Author ID: 6505811996 ПИИЦ ID: 250126

ORCID: 0000-0002-4252-24-35 e-mail: dmvlndn@gmail.com

Abstract: Canada began to supply lethal weapons to Ukraine in February 2022 and sent there heavy weapons two months later. In 2022 the Trudeau government agreed to increase the

Canadian military contingent in Latvia as part of a plan to strengthen NATO's military presence in Eastern Europe. However, Canada did not comply with the NATO requirement for its members to spend 2% of GDP on defense. The aggravation of the Ukrainian crisis in 2022 did not lead to an increase in Canada's military commitments in Europe, but to an increase in the North American dimension in Canada's military policy. The Trudeau government used the aggravation of the Ukrainian crisis and hostilities in Europe to launch an expensive project with the United States to modernize their joint North American Aerospace Defense Command (NORAD). Canada's main contribution to the modernization of NORAD will be to provide territory for the new NORAD surveillance system, which will include over-the-horizon radars, a network of other radars in the Canadian North, and space-based surveillance. Providing its territory for the new NORAD surveillance system and the purchase of F-35 fighters means Canada's participation in the defense of North America from cruise and hypersonic missiles. There remains the possibility of Canadian support for the US missile defense against ballistic missiles. Canada supports the admission of Finland and Sweden to NATO not just as new military allies in the Arctic, but also as like-minded countries of Canada.

Keywords: Canada's defense policy; NORAD; Arctic; missile defense; Canada-Ukraine relations

For citation: Volodin D.A. Canadian Military Policy in 2022: Preliminary Results. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022. 52(11):5-18.

DOI: 10.31857/S2686673022110013 EDN: GWXYUL

ВВЕДЕНИЕ

В Канаде оборонная проблематика традиционно не входит в число первостепенных вопросов ни для правительства, ни для общества. Соседство и союз с ведущей военной державой мира, Соединёнными Штатами, позволяют Канаде успешно перекладывать большинство забот по обороне страны на плечи своего гораздо более сильного союзника. В то же время в первое десятилетие XXI века в Канаде наблюдалось повышенное внимание к своим вооружённым силам. Прежде всего, это было связано с участием страны в операции НАТО в Афганистане. Завершение участия Канады в военной фазе этой операции в 2011 г. (полный вывод канадских войск завершён в марте 2014 г.) вернуло ситуацию в прежнее русло. Правительство либералов Дж. Трюдо, находящееся у власти в Канаде с ноября 2015 г., до 2022 г. проводило достаточно осторожную военную политику.

ВОЕННАЯ ПОМОЩЬ УКРАИНЕ

Резкое обострение украинского кризиса в конце февраля 2022 г. сразу сделало украинский вектор одним из ключевых в военной политике Канады. В данном случае Оттава продолжила курс, которому она следовала с 2014 года. В частности, стоит напомнить, что всю вину за возникновение этого кризиса Канада возлагает на Россию и также не признаёт результаты референдума 2014 г. о вхождении Крыма в состав российской территории. С этого же времени (середина 2010-х годов) Оттава начала оказывать и военную помощь Украине. Ключ-

чевым элементом этой помощи стало размещение Канадой на территории Украины 200 своих военнослужащих для обучения украинских вооружённых сил. К началу 2022 г. канадцами было подготовлено более 30 тыс. украинских военнослужащих и около 2 тыс. представителей национальной гвардии Украины [Израелян Е.В. 2022]. В конце января 2022 г. было принято решение продлить эту миссию ещё на три года (до марта 2025 г.), на это было выделено 340 млн долл.* [15]. В феврале 2022 г. миссия была приостановлена, но в августе было объявлено о её возобновлении, но уже на территории Великобритании, куда ряд стран, включая Канаду, перенесли обучение украинских военнослужащих.

К середине 2010-х годов относятся и первые поставки вооружений Украине. Однако до 2022 г. объём такой помощи был крайне невелик и составил лишь 23 млн долл. [Израелян Е.В. 2022]. В 2022 г. объём и характер поставляемых вооружений резко расширился (см. табл.)

Таблица

Канадские поставки вооружений Украине в 2022 г.

| Дата объявления | Категория вооружения | Перечень вооружений | Стоимость, млн долл. |
|-----------------|----------------------|--|----------------------|
| 26 января | нелетальное | бронежилеты, металлоискатели, тепловизионные бинокли, лазерные дальномеры, войсковые санитарные сумки, разведывательная аппаратура | нет данных |
| 14 февраля | летальное | пулемёты, пистолеты, карабины, снайперские винтовки, миномёты, гранатомёты, боеприпасы | 7,8 |
| 27 февраля | нелетальное | каска, бронежилеты, противогазы, приборы ночного видения | 25 |
| 28 февраля | летальное | 100 гранатомётов «Карл Густав М-2» (<i>Carl Gustaf M2</i>) и 2 тыс. боеприпасов к ним | нет данных |
| 1 марта | нелетальное | 1600 противоосколочных бронежилетов; 390 тыс. сухих пайков | нет данных |
| 3 марта | летальное | 4500 одноразовых гранатомётов М-72; 7500 ручных гранат; оплата стоимости спутниковых снимков в высоком разрешении (на 1 млн долл.) | нет данных |

* Здесь и далее, если не указано другое, имеются в виду канадские доллары.

| | | | |
|-----------|-------------------------|--|---|
| 9 марта | нелетальное | специализированное военное оборудование, включая станции оптико-электронной разведки, были использованы на турецких беспилотниках «Байрактар» (<i>Bayraktar</i>) | 50 |
| 22 апреля | летальное | четыре гаубицы <i>M-777</i> и боеприпасы к ним, включая высокоточные снаряды «Экскалибур» (<i>Excalibur</i>); боеприпасы к гранатометам «Карл Густав М2» | нет данных |
| 26 апреля | нелетальное | 8 бронемашин «Сенатор» (<i>Senator</i>) | нет данных |
| 8 мая | летальное и нелетальное | 18 станций оптико-электронной разведки; оплата спутниковых снимков в высоком разрешении; стрелковое оружие и патроны к нему; снаряды к гаубицам <i>M-777</i> | 50 млн (включая 15 млн на оплату снимков) |
| 24 мая | летальное | 20 тыс. артиллерийских снарядов калибром 155 мм (закуплены у США) | 98 |
| 15 июня | летальное | 10 запасных стволов к гаубицам <i>M-777</i> | 9 |
| 30 июня | нелетальное | 39 бронемашин боевого обеспечения; 6 станций оптико-электронной разведки | нет данных |

Составлено автором по материалам Министерства обороны Канады (<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/campaigns/canadian-military-support-to-ukraine.html>) и Канадской радиовещательной корпорации Си-би-си (<https://www.cbc.ca>).

Опираясь на данные таблицы, можно выделить два важных этапа в канадских поставках вооружений Украине: февраль 2022 г. – начало поставок летального оружия и апрель 2022 г. – первая отправка тяжёлых вооружений. В обоих случаях Канада пошла на такой шаг лишь после того, как аналогичные действия предприняли её ближайшие союзники – США и Великобритания. Решение об отправке гаубиц и вовсе было объявлено Дж. Трюдо как совместная акция с этими странами. Таким образом, если до передачи Украине летального оружия Оттава «дозревала» восемь лет, то переход от поставок лёгких вооружений к отправке тяжёлых произошёл всего за два месяца.

Канадские поставки вооружений Украине имеют и ещё одну особенность. Дело в том, что из-за малочисленности её вооружённых сил у Канады нет сколько-нибудь значительных излишков вооружений, которые она может предложить Украине. Например, переданные Украине четыре гаубицы «М-777» составляют более 10% всего канадского арсенала таких орудий (4 из 37). Соответ-

ственно, большую долю в канадских поставках вооружений будет составлять продукция, закупленная в других странах.

ОТНОШЕНИЯ С НАТО

Обострение украинского кризиса в 2022 г. во многом определило и деятельность Канады в рамках НАТО. Прежде всего, встал вопрос о канадском военном контингенте в Латвии. Стоит напомнить, что канадские военнослужащие были размещены там в 2017 г. для реализации плана альянса по развёртыванию четырёх батальонных групп в странах Балтии и Польше. Причём Канада не просто согласилась направить войска в Латвию, а взяла на себя командование всей батальонной группой. В феврале 2022 г. Дж. Трюдо объявил об отправке в Латвию артиллерийской бригады численностью 120 человек в дополнение к тем 540 канадским солдатам, которые уже там находились. Ещё через месяц, во время посещения многонациональной базы НАТО в Латвии, он заявил о бессрочном продлении канадской военной миссии в этой стране [2]. В мае 2022 г. Оттава объявила об отправке в Латвию одного генерала и шести штабных офицеров для работы в структурах альянса.

На саммите НАТО в Мадриде в июне 2022 г. Дж. Трюдо согласился увеличить военное присутствие Канады в Латвии в ходе общего решения альянса о преобразовании восьми батальонных групп в восточноевропейских странах в бригады. Соответствующее соглашение подписали на саммите министры обороны двух стран – А. Ананд и А. Пабрикс. По его условиям, Канада сохранит командование многонациональным контингентом НАТО в Латвии [4].

Более сложным и неприятным для Канады оказался вопрос об уровне военных расходов для членов НАТО. Как известно, ещё в 2014 г. альянс потребовал от входящих в него стран тратить на оборону не менее 2% ВВП. Канада не смогла выполнить это требование, занимая по уровню военных расходов (1,27% ВВП) одно из последних мест в НАТО. На фоне боевых действий на территории Украины данный вопрос приобрёл особое значение, поскольку трактуется как показатель серьёзности страны выполнять свои обязательства перед альянсом. В этом плане выделение канадским правительством в новом федеральном бюджете (апрель 2022 г.) дополнительных 8 млрд долл. на нужды обороны в течение следующих пяти лет выглядело не слишком убедительно. Эксперты говорят о совершенно другом порядке цифр. По подсчётам президента Канадского института глобальных вопросов Д. Перри, выполнение требования НАТО означало бы увеличение военного бюджета Канады в 2021–2022 фин. г. на 17 млрд долл. (с 24,3 млрд до 41,3 млрд) [5]. Схожие данные приводит и руководитель Бюджетного управления парламента (*Parliamentary Budget Officer*) И. Жиру. В своём докладе он отмечает, что для достижения уровня в 2% ВВП Канаде необходимо увеличить военные расходы в течение следующих пяти лет на 75,3 млрд долл. [19], то есть примерно в 10 раз больше того, что выделило правительство.

Нежелание правительства Дж. Трюдо существенно увеличивать военный бюджет особенно бросается в глаза на фоне резкого увеличения военных расхо-

дов ряда европейских членов НАТО. Так, в феврале 2022 г. канцлер Германии О. Шольц объявил о выделении 100 млрд евро для перевооружения немецких вооружённых сил. Однако наиболее показательный пример – Польша, которая имеет одинаковую с Канадой численность населения (по 38 млн человек). Уже в 2023 г. польские военные расходы должны составить 3% ВВП, а со временем их планируется довести до 5% ВВП – самого высокого показателя среди всех членов НАТО. В марте 2022 г. в Польше принят закон об увеличении в 2 раза (со 150 тыс. до 300 тыс. человек) численности вооружённых сил (для сравнения: численность канадских вооружённых сил – 68 тыс. человек).

На фоне того, что всё больше членов НАТО достигнуто в ближайшее время необходимого уровня военных расходов, меняется само понимание этого требования. Как заявил генеральный секретарь НАТО И. Столтенберг на саммите альянса в Мадриде в конце июня 2022 г, «военные расходы в 2% ВВП рассматриваются как минимальная цель, а не максимальная» [19].

МОДЕРНИЗАЦИЯ НОРАД И ВОПРОС О ПРО

С избранием американского президента Дж. Байдена активизировались усилия США и Канады по модернизации их совместного Командования воздушно-космической обороны Северной Америки – НОРАД (*North American Aerospace Defense Command*). Новый американский президент сразу подчеркнул особый статус Канады как ближайшего союзника США, совершив первый официальный звонок именно канадскому премьер-министру Дж. Трюдо [Комкова Е.Г. 2022]. С другой стороны, уже во время разговора Байден поднял вопрос о НОРАД. Необходимость его модернизации была отдельно прописана в Дорожной карте (февраль 2022 г.), принятой по итогам виртуальной встречи Трюдо и Байдена.

В отличие от президентства Д. Трампа договорённости на уровне глав государств теперь очень быстро трансформировались в конкретное соглашение на военном уровне. Уже в августе 2021 г. министры обороны двух стран приняли Совместное заявление о модернизации НОРАД, ставшее руководством к действию для США и Канады. В документе можно выделить два ключевых тезиса:

во-первых, обозначена сама проблема – возрастание угрозы от новейших конвенциональных (неядерных) ракет Северной Америке;

во-вторых, определён ключ к решению этой проблемы – способность НОРАД быстрее обнаруживать и быстрее реагировать на новые угрозы.

В рамках установки на более быстрое обнаружение, распознавание и реагирование на угрозы из воздушно-космического пространства определены четыре приоритетных направления в модернизации НОРАД:

1) *Усиление ситуационной осведомлённости (situational awareness)*. Данное направление включает замену Северной системы предупреждения (ССП) – цепи радиолокационных станций, установленных вдоль арктического побережья США и Канады – более современными системами наблюдения, включая загоризонтные радиолокационные станции (ЗРЛС). Заявлено также, что новая система

наблюдения НОРАД будет иметь многоуровневый характер, начиная с элементов на морском дне и заканчивая объектами в открытом космосе.

2) *Улучшение системы управления.* Речь идёт о способности Командования успешнее объединять данные, полученные от различных систем наблюдения, в единое целое, что должно позволить быстрее и более осознанно принимать решения. По этому направлению будут вестись работы и над улучшением связи.

3) *Усиление потенциала по сдерживанию* и, если необходимо, уничтожению угроз Северной Америке из воздушно-космического пространства.

4) *Сотрудничество в области исследований, разработок и инноваций* [13].

В то же время правительству Дж. Трюдо необходимо было решить самый трудный вопрос: найти деньги на модернизацию НОРАД. Одна лишь замена ССП оценивается в 11–15 млрд долл. Учитывая, что расходы на ССП делятся по формуле 60 на 40, необходимо было изыскать не менее 4,5 млрд долл., чтобы оплатить канадскую долю в 40% на создание новой системы наблюдения НОРАД. Стоит упомянуть, что в отличие от других дорогостоящих проектов, объявленных в Белой книге по обороне 2017 г., деньги на модернизацию НОРАД так и не были заложены в бюджет. Важен и ещё один момент – внутривластный. Дело в том, что правительство Дж. Трюдо остаётся правительством меньшинства и серьёзно зависит при принятии законов от поддержки Новой демократической партии (НДП). В марте 2022 г. союз между двумя этими партиями был оформлен официально: по условиям соглашения НДП гарантирует несменяемость правительства до 2025 г. в обмен на финансирование приоритетных для НДП программ в социальной сфере. Союз с НДП, которая отличается от других канадских партий подчёркнутым пацифизмом, усложняет для правительства увеличение военных расходов.

Обострение украинского кризиса в феврале 2022 г. оказалось как нельзя кстати для канадских властей, чтобы получить дополнительные средства на нужды обороны. Выступая на конференции в Оттаве 11 марта 2022 г., А. Ананд пообещала, что правительство в самое ближайшее время представит масштабный план по финансированию модернизации НОРАД [6].

Тем временем в канадских СМИ активно стал обыгрываться традиционный тезис руководства НОРАД и близких к ним экспертов, что Россия и Китай могут использовать крылатые и гиперзвуковые ракеты для нанесения удара по Северной Америке. В связи с этим вновь делался акцент на необходимость скорейшей замены ССП на многоуровневую систему наблюдения [9]; [10]; [18]; [21].

Фактическое участие Канады в модернизации НОРАД началось не с замены ССП, а с другого важнейшего элемента – истребительной авиации. 28 марта 2022 г. правительство объявило о выборе американского истребителя F-35 победителем в тендере на поставку 88 новейших истребителей для канадских ВВС. Новые самолёты должны заменить устаревшие канадские истребители CF-18. Стоимость сделки оценивается в 19 млрд долл., причём первые самолёты правительство надеется получить уже в 2025 году [11].

Хотя истребители F-35 могут использоваться для самых различных миссий, данный тип самолётов имеет особое значение для полноценного участия Канады

в обновлённом НОРАД. Уже отмечалось, что опубликованный американцами в 2019 г. «Обзор противоракетной обороны» «практически неразрывно связывает истребители F-35 с создаваемой Соединёнными Штатами новой архитектурой противоракетной обороны с большим акцентом на отражение крылатых ракет и иных угроз» [Володин Д.А. 2019]. В частности, в документе сказано, что «новейший тактический истребитель F-35 способен отслеживать и уничтожать современные вражеские крылатые ракеты, а в будущем может быть оснащён новым или модифицированным перехватчиком, способным сбивать вражеские ракеты на начальном участке их траектории (*boost phase*)» [16]. Таким образом, выбор истребителя F-35 позволяет Канаде решить две задачи: обеспечивает максимальную интероперабельность с американскими истребителями F-35 в рамках НОРАД и позволяет эффективно бороться с новыми ракетными угрозами.

7 апреля 2022 г. министр финансов Х. Фриланд представила в Парламенте федеральный бюджет на 2022–2023 фин.г., включавший дополнительные 8 млрд долл. военных расходов в течение следующих пяти лет. Хотя чиновники предпочли не вдаваться в детали о назначении этих денег, довольно быстро выяснилось, что основная их часть пойдёт на модернизацию НОРАД.

В конце апреля 2022 г. стало известно, что правительство планирует потратить 1 млрд долл. на строительство загоризонтной радиолокационной станции. Хотя новый радар будет построен в южной части Канады, его основной зоной действия будет Арктика. Как сказано в описании проекта, Арктическая загоризонтная радиолокационная станция (*Arctic Over-the-Horizon Radar*) «обеспечит дальнейшее наблюдение за северными подступами к крупным населённым центрам в Северной Америке» [20]. Введение в эксплуатацию данной РЛС запланировано на 2028 год.

Наконец, 20 июня 2022 г. на авиабазе Трентон (провинция Онтарио) А. Ананд представила план участия страны в модернизации НОРАД. Причём заявлен он был в двух вариантах: текущем (выделение 4,9 млрд долл. в течение следующих шести лет) и долгосрочном (выделение 38,6 млрд долл. в течение следующих 20 лет). Ключевым элементом этого плана является замена Северной системы предупреждения на более совершенную – Систему наблюдения за северными подступами (*Northern Approaches Surveillance System*). Новая структура будет включать четыре элемента:

1) Арктическую загоризонтную радиолокационную систему, которая будет обеспечивать раннее предупреждение и отслеживание угроз из воздушно-космического пространства от канадско-американской границы до Северного полярного круга.

2) Полярную загоризонтную радиолокационную систему (*Polar Over-the-Horizon Radar System*), которая будет осуществлять наблюдение за самыми северными подступами к Северной Америке и даже за их пределами.

3) Система «Арбалет» (*Crossbow*) – сеть РЛС, которая будет развёрнута на Канадском Севере.

4) Средства наблюдения космического базирования.

Первоначальную основу космического компонента должны составить три канадских спутника дистанционного зондирования Земли, запущенные в 2019 г. по проекту «Радарсат констеллейшн» (*Radarsat Constellation*).

В целом авторы представленного плана исходят из тех приоритетов, которые были названы в совместном заявлении министров обороны двух стран в августе 2021 года. Например, разъясняется, что заявленный в 2021 г. приоритет по усилению потенциала Командования по сдерживанию включает закупку новейших ракет класса «воздух-воздух» и новой истребительной авиации, совместимой с такими ракетами. По сравнению с заявлением 2021 г. добавлен лишь один новый приоритет – улучшение инфраструктуры и возможностей по поддержанию операций (*Infrastructure and Support Capabilities*). В рамках данного приоритета предусматривается закупка самолётов-заправщиков; модернизация четырёх военных баз на Канадском Севере; улучшение инфраструктуры для приёма истребителей и возможностей НОРАД по обеспечению боеготовности на всех базах в Канаде; модернизация инфраструктуры для подготовки лётного состава [17].

Участие Канады в модернизации НОРАД неизбежно потянуло за собой вопрос о противоракетной обороне (ПРО). Как известно, в 2005 г. Канада отказалась от участия в ней, а в 2017 г. эта позиция была подтверждена и правительством Дж. Трюдо в Белой книге по обороне. Формально, однако, решение Канады касается только конкретной программы – защиты от баллистических ракет наземного базирования. Модернизация НОРАД, как уже было сказано, предусматривает его активную роль в отражении другого типа ракет – крылатых и (потенциально) гиперзвуковых. Соответственно, Оттава, так или иначе, должна разъяснить, что понимается под неучастием страны в противоракетной обороне.

На фоне роста международной напряжённости в 2022 г. комментарии канадских официальных лиц стали более благожелательными в отношении противоракетной обороны. В частности, серьёзный резонанс в Канаде произвело заявление Ананд в Канадском институте глобальных вопросов (май 2022 г.) о возможности пересмотреть решения 2005 года. Критики, как, например, М. Корда из Федерации американских учёных, указывали Ананд, что несмотря на огромные затраты, американская система ПРО так и не доказала свою эффективность, и что её создание лишь толкает противников США к разработке более совершенных вооружений [14].

Заявление Ананд в июне 2022 г. о выделении 4,9 млрд долл. на модернизацию НОРАД вновь привлекло внимание политиков и экспертов к позиции Канады в отношении противоракетной обороны. Так, депутат от Консервативной партии К.-Л. Финдли заявила о необходимости участия Канады в противоракетной обороне путём присоединения к системе ПРО от баллистических ракет. О возможном интересе Канады к защите от таких ракет говорил и профессор, заведующий кафедрой канадских исследований в Университете Святого Лаврентия (штат Нью-Йорк) Дж. Джокел. В то же время А. Чаррон, директор Центра по вопросам обороны и безопасности Университета Манитобы рассматривала выделение средств на модернизацию НОРАД именно в контексте борьбы с новыми ракетными угрозами. Она подчёркивала, что основные усилия в обла-

сти ПРО в настоящее время сосредоточены на борьбе с «лучником» (запуском ракеты), а не на перехвате «стрелы» (летающей ракеты). По её словам, «Канада и США должны знать, где находятся стартовые площадки, и уничтожить эти стартовые площадки до запуска ракеты» [8]. Система наблюдения за северными подступами, создаваемая в рамках модернизации НОРАД, как раз и должна позволить обнаруживать ракеты до их запуска.

АРКТИКА: БЕЗОПАСНОСТЬ ВАЖНЕЕ СУВЕРЕНИТЕТА?

В 2022 г. более благоприятные условия сложились для расширения военного сотрудничества Канады с США и североевропейскими странами в Арктике.

Во-первых, Дж. Трюдо с самого начала нахождения на посту премьер-министра Канады постарался дистанцироваться от политики в Арктике своего предшественника С. Харпера. Это означало меньший акцент на защиту суверенитета и увеличение военных возможностей и большее внимание на социально-экономические вопросы и поддержку коренных народов. Уход на второй план темы суверенитета, которая автоматически позиционировала все другие арктические страны как конкурентов Канады в регионе, облегчало военное сотрудничество с теми из этих стран, которые считались союзниками Канады.

Прежде всего, это касалось США. Стремление Оттавы улучшить канадско-американские отношения после избрания Дж. Байдена вылилось не только в её подключение к модернизации НОРАД, но и к большей координации с Вашингтоном своей военной политики в Арктике. Один из пунктов Дорожной карты, принятой Трюдо и Байденом в феврале 2021 г., предусматривал расширенный диалог двух стран по Арктике, включая и вопросы обороны Североамериканского континента. Таким образом, военная политика Канады в Арктике встраивалась в военную политику США.

Как уже было сказано, в июне 2022 г. Канада согласилась выделить миллиарды долларов на модернизацию НОРАД. Стоит, однако, обратить внимание, что, несмотря на своё название, Командование отвечает не только за предупреждение о вызовах из воздушно-космического пространства, но и об угрозах с моря Северной Америке. Эта новая функция была добавлена в 2006 г. при продлении соглашения о НОРАД. Вашингтон нисколько не снимает с Оттавы этой обязанности. В интервью в апреле 2022 г. Канадской радиовещательной корпорации Си-би-си, американский посол в Канаде Д. Коэн подчёркивал необходимость приоритетного внимания Канады к воздушной и морской обороне Арктики [12].

При выполнении морской функции НОРАД для правительства Дж. Трюдо оказываются как нельзя кстати патрульные корабли ледового класса. Проект по строительству шести таких судов, способных плавать во льдах толщиной до одного метра, был объявлен Харпером ещё в июле 2007 г. [Володин Д.А. 2008]. По состоянию на август 2022 г. три судна уже построены и переданы военно-морским силам. Более того, Дж. Трюдо расширил этот проект: помимо шести судов для ВМС ещё два аналогичных судна будут построены для канадской Службы береговой охраны. В 2023 г., после многочисленных задержек, должна

быть достроена глубоководная пристань в Нанисивике (остров Баффинова Земля), где будут дозаправляться топливом эти суда [7]. Это, а также обширная программа по строительству новых ледоколов и военно-морских судов, позволяет Канаде рассматриваться в глазах Вашингтона как ценный игрок в том, что касается морского измерения НОРАД.

Возможно, в этом контексте – желании США усилить наблюдение за морскими подступами к Северной Америке – стоит рассматривать инициативу Великобритании по оказанию военной помощи Канаде в Арктике. Причём публично это было объявлено (сентябрь 2021 г.) только после многомесячного молчания канадской стороны на соответствующее предложение, переданное по официальным каналам [1]. Первое, что приходит на ум, когда речь идёт о тех военных возможностях, которые Великобритания может предложить и которые отсутствуют у Канады, это атомные подводные лодки. В отличие от дизельных подводных лодок, которым необходимо регулярно всплывать для перезарядки аккумуляторов, подлодки с ядерной энергетической установкой могут оставаться в подводном положении неограниченное время и в силу этого более эффективно вести наблюдение в покрытых льдами водах Арктики. Конечно, на первый взгляд, более логичным выглядело бы, если бы такую помощь Канада получила от её ближайшего соседа и важнейшего союзника – Соединённых Штатов, имеющих собственные атомные подводные лодки. Однако в Вашингтоне хорошо знают, как болезненно реагирует Канада на любое появление американских судов в её арктических водах. Два таких плавания (танкера «Манхэттен» в 1969 г. и ледокола «Поляр Си» в 1985 г.) через Северо-Западный проход – морской путь из Атлантического в Тихий океан между островами Канадского арктического архипелага – вызвали кризисы в канадско-американских отношениях. В этих условиях Вашингтон мог посчитать, что реакция Канады будет более благожелательной, если подобное предложение будет исходить от Великобритании. Канада, однако, отвергла масштабное военное сотрудничество с Великобританией в Арктике. Вместо этого двумя странами в октябре 2021 г. было подписано соглашение о стажировках британских моряков на канадских ледоколах [3].

В 2022 г. идея военно-морского сотрудничества Канады и Великобритании в Арктике получила некоторое развитие. В июне первое плавание в Канаду совершило единственное ледокольное судно в британских ВМС – патрульный корабль «Протектор». Ещё месяц спустя стало известно, что в британскую дипломатическую миссию в Оттаве будет направлен новый сотрудник, бывший офицер ВМС, занимавшийся вопросами безопасности Арктики [22].

Помимо усиления военного сотрудничества с США и (в меньшей степени) с Великобританией в Арктике в 2022 г. открылись новые возможности для такого сотрудничества Канады со странами Северной Европы. Наиболее важное значение в этом плане имеет предстоящее вступление в НАТО Финляндии и Швеции. Как только эти две страны объявили в апреле 2022 г. о своём желании вступить в альянс, канадское правительство заявило о поддержке их кандидатур. Канада быстрее всех ратифицировала протоколы о присоединении Финляндии и Швеции к НАТО. Таким образом, наряду с сотрудничеством с этими двумя сканди-

навскими странами по гуманитарным вопросам в рамках Арктического совета у Канады появилась отдельная площадка для сотрудничества с ними по военным вопросам. Приём в альянс Финляндии и Швеции создаст ситуацию, когда все государства Арктического совета, за исключением России, будут членами НАТО. Это облегчает этим странам координацию своих военных усилий в Арктике, при этом снижаются финансовые издержки и увеличивается эффективность использования военных сил в регионе.

В 2022 г. у Канады улучшились возможности для военного сотрудничества в Арктике и с Данией. В июне 2022 г. был разрешён многолетний территориальный спор между этими странами за остров Ханс, расположенный между канадским островом Элсмир и Гренландией. Канада и Дания решили поделить остров. Объявляя об этом решении, министры иностранных дел двух стран специально подчёркивали этот случай, как пример мирного разрешения территориальных споров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, переход украинского кризиса в военную фазу в 2022 г. несколько неожиданно повлиял на военную политику Канады. Вместо увеличения военных обязательств в Европе, связанных с членством страны в НАТО, ещё больше усилилось североамериканское измерение в военной политике Канады. Фактически канадское руководство использовало боевые действия в Европе, чтобы начать вместе с США дорогостоящий проект по модернизации их совместного Командования воздушно-космической обороны Северной Америки. Размещение на своей территории новой системы наблюдения НОРАД и закупка истребителей F-35 означают участие в защите Северной Америки от крылатых и гиперзвуковых ракет. Сохраняется возможность поддержки Канадой и противоракетной обороны от баллистических ракет.

Нарастание противостояния между Россией и Западом в 2022 г. укрепило отношения Канады со своими союзниками в Арктике. Вхождение в НАТО Финляндии и Швеции не только увеличит количество военных союзников Канады в регионе, но это важно для неё и в качественном отношении: на протяжении многих лет эти две страны сохраняли нейтралитет, и в этом смысле они рассматриваются в Канаде как «голуби», страны-единомышленники, с которыми можно выступать единым фронтом как внутри группы арктических союзников, так и в рамках НАТО в целом.

ИСТОЧНИКИ

1. Brewster M. Britain Offers Canadian Military Help to Defend the Arctic. *CBC*, 24.09.2021. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/britain-uk-canada-arctic-defence-submarines-russia-china-1.6187347> (accessed 21.08.2022).

2. Brewster M. Trudeau Tours NATO Base, Announces Renewal of Canadian Mission in Latvia. *CBC*. 8.03.2022. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/ukraine-russia-trudeau-nato-1.6377072> (15.08.2022).

3. British Royal Navy, Canadian Coast Guard Sign Deal on Arctic Co-Operation, Training. *The Globe and Mail*, 8.10.2021. <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-deal-signed-between-british-royal-navy-canadian-coast-guard-on-arctic/> (accessed 21.08.2022).
4. Canada and Latvia Sign Joint Declaration to Augment NATO's Enhanced Forward Presence Latvia. 29.03.2022. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/06/canada-and-latvia-sign-joint-declaration-to-augment-natos-enhanced-forward-presence-latvia.html> (15.08.2022).
5. Chase S., Brethour P. Canada Eyes New Era of Defense Spending. *The Globe and Mail*, 6.04.2022.
6. Chase S. Canada to Help Modernize NORAD: Defense Minister. *The Globe and Mail*, 12.03.2022.
7. Chase S. Long-Delayed Naval Facility in the High Arctic Now Postponed to 2023. *The Globe and Mail*, 30.03.2022. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-long-delayed-naval-facility-in-the-high-arctic-now-postponed-to-2023/> (accessed 21.08.2022).
8. Chase S. NORAD Upgrade Revives Debate on Missile Defence. *The Globe and Mail*, 22.06.2022.
9. Chase S. North Warning System Not Able to Respond to Latest Missile Tech. *The Globe and Mail*, 22.03.2022.
10. Gallant J. New Approach Sought for Defense of Arctic. *The Toronto Star*, 1.04.2022.
11. Gillies R. Canada Picks the F-35 in Fighter Replacement Competition. *Defense News*, 28.03.2022. Available at: <https://www.defensenews.com/air/2022/03/28/canada-picks-the-f-35-in-fighter-replacement-competition/> (accessed 21.08.2022).
12. Hall Ch. U.S. ambassador says he's confident Canada will strengthen its defences in the Arctic. *CBC*, 23.04.2022. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-arctic-defence-norad-russia-china-1.6428066> (21.08.2022).
13. Joint Statement on NORAD Modernization. 14.08.2021. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2021/08/joint-statement-on-norad-modernization.html> (accessed 16.08.2022).
14. Korda M. Canada Shouldn't Join U.S. Missile Defense Program. *The Toronto Star*, 20.05.2022.
15. McCharles T. Ottawa to Expand Mission, Send "Non-Lethal" Aid to Kyiv. *The Toronto Star*, 27.01.2022.
16. Missile Defense Review. Executive Summary. – Washington: Department of National Defense, 2019, p. xiii.
17. North American Aerospace Defense Command (NORAD). Backgrounder. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/news/2022/06/north-american-aerospace-defense-command-norad.html> (accessed 21.08.2022).
18. Otis D. North America Vulnerable to Russian and Chinese Weapons: NORAD Commander. *CTV-News*, 19.03.2022. Available at: <https://www.ctvnews.ca/canada/north-america-vulnerable-to-russian-and-chinese-hypersonic-weapons-norad-commander-1.5825995> (accessed 16.08.2022).
19. Passifiume B. Canada Falling Behind on NATO Spending Target. *The National Post*, 29.06.2022.
20. Pugliese D. Canada Planning \$1B Radar Project. *The Ottawa Citizen*, 25.04.2022.
21. War Shows Need to Bolster Our Air Defences: NORAD Official. *The Globe and Mail*, 18.03.2022.
22. Woolf M. British High Commission to Welcome Military Specialist on Russia's Threat to Arctic. *The North Bay Nugget*, 28.07.2022

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Володин Д.А. 2008. Правительство С. Харпера и защита суверенитета Канады в Арктике. *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. № 12. С. 35–50.

Володин Д.А. 2019. Канадско-американские отношения в сфере обороны при администрации Д. Трампа. *Россия и Америка в XXI веке*. Спецвыпуск. Available at:

<https://rusus.jes.su/s207054760005279-3-1/> (accessed 21.08.2022). DOI: 10.18254/S207054760005279-3

Израелян Е.В. 2022. Канада и ситуация вокруг Украины. *Россия и Америка в XXI веке*. № 2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760019821-0-1/> (accessed 21.08.2022). DOI: 10.18254/S207054760019821-0

Комкова Е.Г. 2022. Канадско-американские отношения в первый год президентства Дж. Байдена: ожидания и реальность. *Россия и Америка в XXI веке*. № 1. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760018847-8-1/?sl=ru> (accessed 16.08.2022). DOI: 10.18254/S207054760018847-8

REFERENCES

Issraelyan, E.V. 2022. Kanada i situatsiia vokrug Ukrainy [Canada and the Situation around Ukraine] (In Russ). *Russia and America in the 21st Century*. No. 2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760019821-0-1/> (accessed 21.08.2022). DOI: 10.18254/S207054760019821-0

Komkova, E.G. 2022. Kanadsko-amerikanskiiye otnosheniia v pervyi god prezidentstva Dzh. Baidena: ozhidaniia i real'nost' [Canada-U.S. Relationship in the First Year of Biden's Presidency: Expectations and Reality] (In Russ). *Russia and America in the 21st Century*. No. 1. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760018847-8-1/?sl=ru> (accessed 16.08.2022). DOI: 10.18254/S207054760018847-8

Volodin, D.A. 2008. Pravitel'stvo S. Kharpera i zashchita suvereniteta Kanady v Arktike [St. Harper Government Defending Canada's Interests in the Arctic] (In Russ). *USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture*. No. 12. P. 35-50.

Volodin, D.A. 2019. Kanadsko-amerikanskiiye otnosheniia v sfere oborony pri administratsii D. Trampa [Canadian-American Defence Relations under the Trump Administration] (In Russ). *Russia and America in the 21st Century*. Special Issue. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005279-3-1/> (accessed 21.08.2022). DOI: 10.18254/S207054760005279-3

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ВОЛОДИН Дмитрий Анатольевич – кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Института США и Канады им. Г.А. Арбатова (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.
VOLODIN Dmitry Anatolievich – Candidate of Science (History), Leading Researcher, Arbatov U.S. and Canada Institute (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 24.08.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 2.09.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 4.09.2022.

УДК 327

DOI: 10.31857/S2686673022110025

EDN: GWZKYP

Features of the implementation of the mechanism for countering US sanctions in China and Russia

Dmitriy N. Ermakov

Institute of China and Modern Asia of the Russian Academy of Sciences (ICSA RAS)

32 Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218, Russian Federation

Financial University under the Government of the Russian Federation

49 Leningradsky Prospekt, 125993, Moscow, Russia

Researcher ID: AAS-7807-2020 Scopus Author ID: 56610014800. РИИЦ ID: 319114

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0811-0058> e-mail: ermakov@iccaras.ru

Nina V. Symaniuk

Graduated School of Economics and Management,

Ural Federal University named after first President of Russia Boris Yeltsin,

19 Mira str., 620002 Yekaterinburg, Russia

Shanghai University of Political Science and Law,

7989 Wai Qing Song Road, Shanghai, China 201701

Researcher ID: AAT-7694-2020 РИИЦ ID: 862692

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8446-857X> e-mail: n.v.symaniuk@urfu.ru

Jianping Shi

Shanghai University of Political Science and Law,

7989 Wai Qing Song Road, Shanghai, China 201701

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8932-2262> e-mail: sjplaw@163.com

Abstract: This article is devoted to the existing mechanisms of countering economic sanctions in Russia and China. The choice of these countries is not accidental. Currently, there is quite a small number of instruments of influence on states in the field of international relations. The most effective means are economic sanctions, which are applied against states pursuing policies that are not always convenient for other states. In the modern world, it is Russia and China that are the states against which economic sanctions are being applied quite actively. It is important to conduct a comparative study of the legal mechanisms of opposition to the applied economic sanctions.

Keywords: Comparative study, counter legal mechanism, economic sanctions, counter legal mechanism against economic sanctions.

For citation: Ermakov, D.N. Symaniuk, N.V., Jianping Shi. Comparative Study of Legal Countermeasures Mechanisms against U.S. Economic Sanctions in Russia and China. USA & Canada: Economics, Politics, Culture. 2022; 52 (11): 19-34. DOI: 10.31857/S2686673022110025 EDN: GWZKYP

Acknowledgements: This article was prepared as part of the work on the grant of the President of the Russian Federation for young scientists No. MK-6113.2021.2 on the topic "The state structure of Russia and China: comparative legal research".

Особенности реализации механизма противодействия санкциям США в Китае и России

Д.Н. Ермаков

ФГАУН Институт Китая и современной Азии Российской академии наук (ИКСА РАН)

Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, 32

ФГБОУ ВО Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Российская Федерация, 125167 Москва, Ленинградский пр-т., 49

Researcher ID: AAS-7807-2020 Scopus Author ID: 56610014800. РИНЦ ID: 319114

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8932-2262> e-mail: ermakov@iccaras.ru

Н.В. Сыманюк

Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина,

Высшая школа экономики и менеджмента,

Российская Федерация, 620002 Екатеринбург, ул. Мира, 19.

Шанхайский университет политических наук и права.

7989 Wai Qing Song Road, Shanghai, China 201701.

Researcher ID: AAT-7694-2020 РИНЦ ID: 862692

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8446-857X> e-mail: n.v.symaniuk@urfu.ru

Цзяньпин Си

Шанхайский университет политических наук и права,

7989 Wai Qing Song Road, Shanghai, China 201701

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8932-2262> e-mail: sjplaw@163.com

Резюме: Данная статья посвящена существующим механизмам противодействия экономическим санкциям в России и Китае. Выбор этих стран не случаен. В настоящее время существует достаточно небольшое количество инструментов воздействия на государства в сфере международных отношений. Наиболее эффективным средством являются экономические санкции, которые применяются против государств, проводящих политику, не всегда удобную для других стран. В современном мире именно Россия и Китай являются государствами, против которых достаточно активно применяются экономические санкции. Поэтому важно провести сравнительное исследование правовых механизмов противодействия применяемым экономическим санкциям.

Keywords: сравнительный анализ, юридический механизм противодействия, экономические санкции

Для цитирования: Ermakov, D.N. Symaniuk, N.V., Jianping Shi. Comparative Study of Legal Countermeasures Mechanisms against U.S. Economic Sanctions in Russia and China. USA & Canada: Economics, Politics, Culture. 2022; 52(11): 19-34.

DOI: 10.31857/S2686673022110025 EDN: GWZKYP

Благодарности: Данная статья подготовлена в рамках работы по гранту Президента Российской Федерации для молодых ученых № МК-6113.2021.2 на тему "Государственное устройство России и Китая: сравнительно-правовое исследование".

INTRODUCTION

There is no sign of the waning of global economic sanctions against Russia or China taken by the U.S. These sanctions have had a great influence on the global economy. Restrictive import and export control have hindered the flow of raw materials and intermediate goods, delaying or even stopping the production. In recent years, the U.S. unilateral economic sanctions have shown three major trends. First, the diversification of sanctions, from "primary sanctions" against target countries, to "secondary sanctions" and even "tertiary sanctions"; Second, the scope of application of sanctions has become wider and it has expanded from the trade control to the financial field; Third, its power has become stronger and the use of unilateral economic sanctions has become normal, which seriously violates the fundamental principle of international law of sovereign equality.

LEGAL FRAMEWORK AND NATURE OF U.S. UNILATERAL ECONOMIC SANCTIONS

What are sanctions? While there is no one authoritative definition in international law, the term "sanction" is customarily accepted to refer to political and legal coercive measures short of war taken by one or several states to compel a sanctioned state to change its political or economic decisions [Mohamad, 2015].

Legal Framework of U.S. Sanctions

The legal framework of U.S. sanctions is composed of three interconnected levels: statutes promulgated by Congress, executive orders issued by the President, and directives or rules issued by executive departments of the federal government. General statutes mainly used to authorize economic sanctions include the National Emergencies Act of 1976 (NEA) and the International Emergency Economic Powers Act of 1977 (IEEPA). These statutes are the foundation of U.S. sanctions, authorizing the U.S. to accomplish its national security and foreign policy objectives by taking specific measures (including sanctions), and thus ensuring the domestic legality of unilateral sanctions. The IEEPA, in particular, authorizes the U.S. president to implement economic sanctions to deal with certain usual or extraordinary threat [1]. Second, the U.S. President has authority to issue executive orders pursuant to said statutes to determine the scope and degree of sanctions measures. Currently, President Biden has continued this program by signing into effect, E.O. 14024 "Blocking Property with Respect to Specified Harmful Foreign Activities of the Government of the Russian Federation" on April 15, 2021. These executive orders set the framework for current U.S. sanctions by clarifying each sanction's type, scope, and standard. Third, in completion of a sanction action, certain U.S. federal government departments or offices will subsequently administer sanction laws and regulations by issuing directives or rules. As such, the Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC) is responsible

for creating, implementing, and enforcing U.S. sanctions by issuing directives pursuant to executive orders. For example, OFAC has issued 4 directives under E.O. 14024, namely, Directive 1A, "Prohibitions Related to Certain Sovereign Debt of the Russian Federation" [2]. Since the important objective of the U.S.' imposing economic sanctions is to advance its national security and foreign policy goals, sanctions non-compliance is therefore considered a threat to national security or foreign relations. Thus, sanctions non-compliance necessarily can result in steep criminal or civil liabilities.

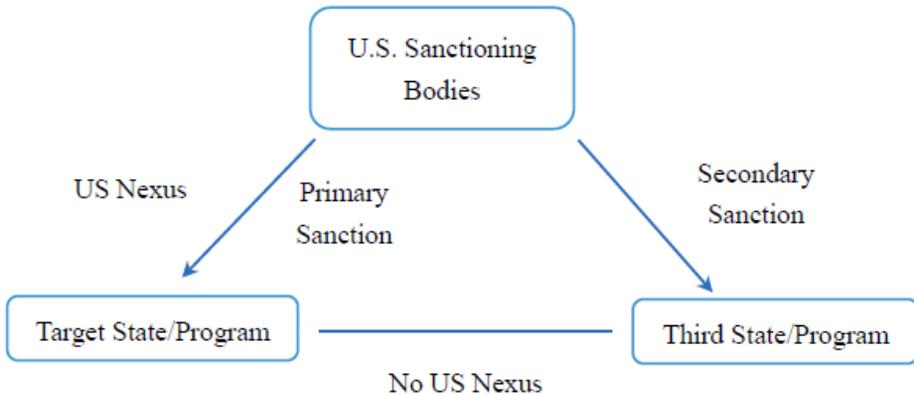
Types of U.S. Sanctions

U.S. sanctions may be primary or secondary, judged by whether a sanction requires a U.S. nexus (a government-sponsored program). Primary sanctions generally apply to U.S. persons and entities, including: (1) U.S. citizens and permanent resident wherever located; (2) entities owned or controlled by U.S. citizens or organized under U.S. law; and (3) all entities and persons physically located in the U.S., regardless of nationality, and apply in situations involving U.S. persons, goods or technologies of the U.S. origin, or activities occurring in the U.S. territory.

Most U.S. sanctions are primary sanctions, which can be further divided into two subtypes: comprehensive or targeted primary sanctions. Comprehensive primary sanctions prohibit all transactions with a specific country or region. U.S. imposes comprehensive sanctions on Cuba, Iran, North Korea, Syria, and the Crimea, DPR, and LPR regions of Ukraine. Targeted primary sanctions generally prohibit any U.S.-nexus transactions with persons listed on OFAC's Specially Designated Nationals (SDN) List, or prohibit specified US-nexus dealing with persons on OFAC's Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List. Regarding the primary sanctions, Russia or China, as a nation, is not comprehensively sanctioned by the U.S., while specified Russia-related or China-related persons or activities are restricted or prohibited.

In the form of secondary sanctions, even business activity with no U.S. nexus (e.g., U.S. dollars, U.S. payment system, or U.S. intermediary) can still be subject to U.S. sanctions related to the Russia-Ukraine Conflict. Because of this, non-U.S. companies can be compelled to cease direct or even indirect business operations in sanctioned states for fear of secondary sanction repercussions. A broad definition of secondary sanctions refers to all measures aimed to regulate economic transactions between a third state and a target state [Ruys, Ryngaert. 2020]. In effect, secondary sanctions are implemented by threatening U.S. trade and/or financial restrictions on non-U.S. entities/individuals that transact with a sanctioned target country or within a sanctioned program. The major difference between primary and secondary sanctions is that primary sanctions have a direct U.S. nexus connection while secondary sanctions are related to transactions without a U.S. nexus as presented in the illustration below (Fig. 1).

Figure 1



Purpose of U.S. Secondary Sanctions

Throughout modern history, economic sanctions were used to influence and enforce political measures since World War I by countries such as the U.S. and international organizations such as the United Nations (or previously the League of Nations). Subsequently, the use of economic sanctions by the U.S. has evolved to include a broadened form of “secondary sanctions” as initially utilized in 1996 with the Helms-Burton Act and the Iran and Libya Sanctions Act [3]. Since then, U.S. secondary sanctions as a method of deterrence in international conflicts, have become more familiar with more frequent implementation in recent years.

The main purpose of U.S. secondary sanctions as a deterrence mechanism, is to prevent the circumvention of primary sanctions and to enhance the effect of sanctions overall. On the one hand, a sanctioned target may attempt to circumvent the economic damage or other loss resulting from a U.S. primary sanction by instead cooperating with an alternative third-party non-U.S. company, making the use of said primary sanction less consequential. As such, the use of secondary sanction actions against said third-party counters the option of circumvention by closing this loophole and limiting a target state’s alternative global options. On the other hand, non-U.S. companies also have voluntarily and preemptively ceased its business with sanctioned states from fear of business disruption by secondary sanction application no matter how remote. These above causes and effects lead to a sanctioned state’s comprehensive loss of transaction options thereby impacting it even more by the intended U.S. reprisal.

Lacking U.S. nexus and therefore direct jurisdiction, secondary sanctions do not trigger civil or criminal liabilities as do primary sanctions. Secondary sanctions only regulate the behavior of non-U.S. targets through forms of restrictive economic measures. Such economic sanctions can be divided into two general types: trade and financial restrictions.

Trade sanctions mainly focus on trade activities of third countries' entities/individuals in the U.S. such as exportation and importation restriction [Meyer. 2009]. For example, a non-U.S. business supplying nuclear weapons materials to Iran will be put under secondary trade sanctions. Property and interest of the non-U.S. business located in the U.S. will be blocked or will not be exported. Also, products importation into the U.S. could be prohibited if a foreign person knowingly assisted in activities which led to the imposition of sanctions [4].

Financial sanctions include: 1) Blocking assets. An OFAC secondary sanctioned entity/individual can have its U.S. based, originated or controlled assets blocked. For example, E.O. 13599 blocks U.S.-based assets of entities determined to be "owned or controlled by the Iranian government," including Iran's Central Bank. The order was issued to implement Section 1245 of the FY2012 National Defense Authorization Act that imposed secondary U.S. sanctions on Iran's Central Bank.[5]. 2) Prohibition of the use of U.S. dollars. The U.S. Treasury Department can bar non-U.S. banks from the U.S. financial system. For example, in 2012, the Treasury sanctioned the Bank of Kunlun, together with an Iraqi bank, for helping Iranian banks (including the Bank Tejarat which was on the SDN List) move millions of dollars, and restricted it from accessing the U.S. financial system. 3) Divestment. The state or local government can divest or prohibit mentioned investment activities in Iran. For example, the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA) stipulates relevant requirements directing divestment in Section 202. As a result, France's Total withdrew from the South Pars 11 natural gas project jointly established with China National Petroleum Corporation and the National Iranian Oil Company for fear of withdrawal from US investors.

RUSSIA'S NEW COUNTERMEASURES AGAINST U.S. UNILATERAL ECONOMIC SANCTIONS

The economic sanctions imposed against Russia after the annexation of Crimea in March 2014 have had a significant impact on the socio-economic situation of Russia over the past years, and have become especially relevant recently.

The measures that were introduced by the Russian authorities in response to the sanctions had no less impact. At the same time, the consequences of these events for the development of the Russian economy can be assessed in different ways.

At the end of July 2014, the EU and the USA switched from targeted sanctions against private and legal entities to measures against entire sectors of the Russian economy.

As a response to these unfriendly actions, on August 6, 2014 Russian President Vladimir Putin signed an order "On application of special economic measures in foreign economic policy to ensure Russia's security." The Government of the Russian Federation has approved a list of prohibited agricultural products, raw materials and food from countries that have applied sanctions against Russia (including the United States of America, European Union countries, Canada, Australia and the Kingdom of Norway). The corresponding list includes beef, pork, poultry, cheeses and dairy

products, fruit, nuts and other products. However, later, goods that for one reason or another are difficult for Russian producers to replace (seed material, salmon fry) were excluded from this list.

In connection with Ukraine's joining anti-Russian sanctions, retaliatory economic measures were also extended to include that country as well starting January 1, 2016, namely a food embargo similar to the one in force against countries that supported sanctions against the Russian Federation.

Further, every six months, the United States expanded the list of individuals and legal entities subject to various restrictions, and the EU extended the economic sanctions for another six months, while making minor amendments to the sectoral restrictive measures against Russia.

In turn, the Russian Federation, from August 2014 to June 2018, not only did not tighten the food embargo, but on the contrary weakened it by gradually excluding various commodity groups from the list (in particular, on May 27, 2016, the Government of the Russian Federation allowed the import of meat and vegetables intended for the production of baby food).

Of course, the uptick in prices in 2014-2015 had a negative impact on the well-being of Russian citizens. However, the hike in domestic prices has significantly increased the profitability of agricultural and food products produced in the country. Industries and companies that invested in capacity expansion before the devaluation of the Russian ruble or had unloaded capacity were able to expand production.

The Russian government has begun to actively develop an import substitution program aimed at replacing foreign-made goods with domestic ones on the Russian market, which should contribute to achieving the "sacred goal" of all Russian economic science, namely economic diversification.

In particular, Russian food producers were unable to compensate for the effects of the embargo on such commodity groups as live fish and sausage products. For the rest of the product groups, there is an increase in production in 2016-2017 compared to the remote 2013.

Therefore, in general, the food import substitution program should be recognized as successful at that stage.

In this regard, it can be concluded that the countermeasures introduced in August 2014 did not harm the food sector of the Russian economy. In turn, for Western countries, the sanctions imposed turned out to be unprofitable. Thus, the French Research Center in the Field of International Economics (CEPII) in a report published in early July 2016 estimated the export losses of 37 countries that supported sanctions against Russia, with August 2014 to July 2015 in the amount of \$60.2 billion.

The researchers concluded that the bulk of these losses were due to the sanctions themselves, and not to the retaliatory food embargo imposed by Russia. Thus, 78.1% of the total volume of lost profits of European countries relates to goods that are not subject to the Russian trade embargo. The European economy suffered the most – the EU countries bear 76.7% of all losses from restrictions on trade with Russia.

However, the ongoing unrest in Ukraine and the war in Syria have become the reason for the tightening of US sanctions against Russia already in 2018. So, on April 6, 2018, the US Treasury Department announced the introduction of a new package of sanctions against 14 Russian legal entities and 24 individuals (in particular, Oleg Deripaska, Suleiman Kerimov, Igor Rotenberg, Alexey Miller, Andrey Kostin and a number of other persons).

Moscow's response to these actions was not long in coming, and exactly a week later, on April 13, 2018, a bill on retaliatory actions against the anti-Russian policy of the United States was submitted to the State Duma of the Russian Federation. Just a month and a half later, on June 4, 2018, Russian President Vladimir Putin signed Federal Law No. 127-FZ "On Measures to Influence (counteract) Unfriendly actions of the United States of America and other foreign states".

The law provides that measures of influence (counteraction) can be introduced independently of other measures taken. At the same time, counter-sanctions will not apply to the import of vital goods, the analogues of which are not produced in Russia, as well as to goods imported into the country for personal use.

The following counteraction measures are called in the law: termination or suspension of international cooperation in industries that will be determined by the President of the Russian Federation; prohibition or restriction on the import into Russia and export from the country of products and raw materials, the lists of which will be established by the Government of the Russian Federation; prohibition or restriction on participation in the privatization of state or municipal property.

The decision on the application of these measures, as well as other measures, may be taken by the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation.

The legal assessment of this federal law is ambiguous. Speaking about its criticism, it can be noted that according to Article 114 of the Constitution of the Russian Federation, the Government of the Russian Federation must take measures to ensure the legality, rights and freedoms of citizens, and Article 17 guarantees that these rights are recognized as the highest value. The list of goods proposed by the Government of the Russian Federation and some deputies in the State Duma of the Russian Federation, subject to a ban on imports into Russia, caused a wave of criticism from the medical community and representatives of big business, as it radically limited legal rights and freedoms of citizens (in particular, the provision of medicines not produced in Russia).

In 2022, a new round of economic sanctions against Russia was imposed due to the conflict in Ukraine.

In this article, we will not list all the sanctions imposed on Russia in 2022, but we will name some. US President Joe Biden announced "crushing" sanctions against Russia, providing for:

→ limiting the ability of Russian companies to make payments in dollars, euros, pounds and yen;

→ restrictive measures – the introduction of SDN – blocking of bank assets in American jurisdiction, a ban on dollar transactions, a ban on conducting any transac-

tions with American counterparties for banks: VTB, Otkritie, Novikombank, Sovcombank;

→ restrictive measures – entry into CAPTA – restrictions on correspondent accounts in the USA for Sberbank;

→ other large Russian companies, such as Gazprombank, Rosselkhoz nadzor, Alfa-Bank, Credit Bank of Moscow, Gazprom, Gazprom Neft, are subject to sectoral sanctions that speak of "restrictions on all transactions, provision of financing and other transactions with new debt obligations with a maturity of more than 14 days and new shares";

→ restrictions on the import of high-tech products;

→ restrictions on borrowing from the US and European markets for the largest Russian state-owned companies;

→ personal sanctions implying the freezing of assets against the sons of Secretary of the Security Council of Russia Nikolai Patrushev; Special Representative of the President of the Russian Federation on environmental protection, ecology and Transport Sergei Ivanov; head of Rosneft Igor Sechin, as well as against top managers of VTB and Sberbank;

→ personal sanctions implying the freezing of assets against President Putin, Foreign Minister Lavrov, Defense Minister Shoigu, Head of the General Staff Valery Gerasimov.

On February 28, in response to the closure of the sky for its aircraft, the Russian Federal Air Transport Agency introduced symmetrical restrictions.

On March 3, the head of Roscosmos, Dmitry Rogozin, announced the termination of deliveries of RD-180 rocket engines to the United States. The maintenance of the 24 engines remaining in American use will also cease.

On March 4, Dmitry Rogozin canceled the planned launch of Soyuz-2.1b with 36 British OneWeb communications satellites from the Baikonur Cosmodrome planned on March 5. The rocket was removed from the launch pad, and the spacecraft were placed in one of the buildings.

On March 4, the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation, in response to the sanctions announced by the United States and the European Union against Russian merchant ships, recommended that fertilizer producers refrain from exporting "until carriers resume rhythmic work and provide guarantees for the total completion of the export of Russian fertilizers."

On March 5, in connection with the introduction of numerous sanctions against Russia, including the disconnection of Russian banks from the SWIFT international payment system and the closure of airspace for Russian aircraft, the President of Russia signed a decree according to which the Russian government should determine the list of countries committing "unfriendly actions" against Russia within two days.

On March 14, Vladimir Putin enacted the bill allowing the registration of rights to foreign aircraft that are leased from Russian companies. According to Transport Minister Vitaly Savelyev, by March 22, Russian airlines had transferred almost 800 aircraft to the country's register. On April 1, Russian President Vladimir Putin signed a decree on converting payments for the purchase and leasing of foreign aircraft into rubles.

On April 5, the Minister of Transport of the Russian Federation Vitaly Saveliev announced that a pool of 193 aircraft has been formed for flights abroad, including 148 Sukhoi Superjet 100s and about fifty foreign ones, which were initially purchased by Russian airlines.

On March 14, Russian Prime Minister Mikhail Mishustin signed Decree No. 362, providing for a temporary ban on the export of wheat, meslin, rye, barley and corn to the countries of the Eurasian Economic Union, except Belarus. The ban will be in effect until the end of the 2021/22 marketing year on June 30, 2022. According to the same decree, the export of white and cane raw sugar is prohibited for the period from March 15 to August 31, 2022. The ban does not apply to humanitarian aid and supplies under export licenses issued by the Ministry of Industry and Trade, within the export quota.

On March 23, the Prosecutor's Office of the Russian Federation withdrew from the International Association of Prosecutors, after the Office of the Prosecutor General of Ukraine initiated the process of its exclusion.

On March 29, the Government of the Russian Federation approved the legalization of parallel imports, allowing suppliers of imported products to sell them in the Russian Federation without the permission of the trademark owner. On April 22, the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation determined the list of goods for which parallel imports will be allowed, 50 groups of goods and about 200 brands.

On March 31, the President of Russia signed a decree on gas trade with "unfriendly countries" for rubles. According to it, gas recipients transfer the currency to special settlement accounts opened in Gazprombank, and the financial institution converts it into rubles on the Moscow Exchange.

On April 16, Vladimir Putin signed a law on delisting depository receipts of Russian companies from foreign sites with subsequent conversion into domestic securities. According to this law, the world stock exchanges lose the opportunity to operate with securities of the Russian Federation. This document was published on the official portal of legal information.

On April 27, Gazprom stopped gas supplies to Poland and Bulgaria, which announced their refusal to pay for gas under the proposed scheme. A few hours later, prices for futures contracts for the supply of natural gas soared by more than 23%. On May 21, Gazprom stopped gas supplies to Finland, on May 30 – to the Netherlands, on May 31 – to Denmark, as well as for Shell Energy Europe to Germany.

On May 3, the President of Russia signed Executive Order on retaliatory special economic measures in connection with unfriendly actions of certain foreign states and international organisations. According to the document, a ban is introduced for state authorities at all levels, as well as for organizations and individuals under the jurisdiction of the Russian Federation, to make transactions, including the conclusion of foreign trade contracts, with legal entities, individuals and enterprises under their control, in relation to which special economic measures are applied. It is also prohibited to fulfill obligations to persons who have fallen under sanctions under completed transactions, including transactions under concluded foreign trade contracts, provided that such ob-

ligations are not fully fulfilled or not fulfilled. In addition, there is a ban on the export of raw materials or products outside Russia, the extraction or production of which takes place in the Russian Federation, taking into account the fact that they are supplied in favor of persons subject to sanctions, or by persons subordinate to them, in favor of other persons. The Government of the Russian Federation was instructed to approve the list of persons subject to sanctions within 10 days, to determine additional conditions for classifying transactions as it is, the fulfillment of obligations under which and the commission of which are prohibited according to the decree.

On May 11, the Government of the Russian Federation approved a list of legal entities against which retaliatory sanctions are being imposed. The list includes 31 companies, most of which belong to the Gazprom Germania group. Any transactions are prohibited with respect to these persons. On the same day, all the above-mentioned companies stopped receiving gas from Russia.

On May 22, the President of Russia signed a decree on the temporary procedure for payments on Eurobonds. The document assumes that Moscow will henceforth consider its obligations fulfilled "if they are fulfilled in rubles in an amount equivalent to the value of obligations in foreign currency" at the exchange rate on the day of the transfer of funds to the National Settlement Depository (NSD), through which they will be transferred to creditors. (Previously, NSD was subject to restrictive measures of the European Union.) The next day, the Ministry of Finance of the Russian Federation made the first payments in rubles on Eurobonds with maturities in 2027 and 2047.

On June 21, the State Duma of the Russian Federation in the second and third readings immediately adopted a law allowing Russian companies to import goods without the permission of the copyright holder, thereby legalizing "parallel import", that is, the import of goods into the country without the permission of the copyright holder. The law applies exclusively to the categories of goods approved by the Ministry of Industry and Trade in May 2022. Among them are individual trademarks, for example, Bentley, Apple, Siemens, Dyson and product categories, for example, railway locomotives, seedlings.

Thus, we see that at present a legal mechanism for countering economic sanctions is being actively built in Russia.

CHINA'S NEW COUNTERMEASURES AGAINST U.S. UNILATERAL ECONOMIC SANCTIONS

Since 2018, U.S. has unilaterally provoked a trade dispute between China and U.S. On May 15, 2019, U.S. added Huawei Technologies Co., Ltd. to the "entity list" of export controls. Considering that U.S. has taken the economic sanctions as a common means to achieve its diplomatic goals, the sanctions have become a "Sword of Damocles". It is extremely necessary to sort out the legal mechanism of economic sanctions and countermeasures and explore countermeasures against economic sanctions. On the one hand, China must prepare for countermeasures for possible economic sanctions, which is an inevitable requirement to maintain national economic security. On the other hand, improving China's foreign economic sanctions legal system has become a necessary means to maintain international order and economy interest.

Provisions on Unreliable Entity List

On September 19, 2020, China's Ministry of Commerce announced "Regulations on the List of Unreliable Entities" (hereinafter referred to as the "Regulations"), which were to take effect immediately. China has established an unreliable entity list system, and has taken corresponding measures against certain specific behaviors of foreign entities in international economic and trade and related activities. The working mechanism participated by the relevant departments of the central state organs is responsible for the organization and implementation of the unreliable entity list system.

If the working mechanism finds or determines through investigation that foreign entities have the following behaviors: jeopardizing China's national sovereignty, security, and development interests; violating normal market transaction principles, interrupting normal transactions with Chinese enterprises, other organizations or individuals, or if discriminatory measures are taken against Chinese enterprises, other organizations or individuals, which seriously damage the legitimate rights and interests of Chinese enterprises, other organizations or individuals, the working mechanism may include such foreign entities on the list of unreliable entities .

The working mechanism will make a decision on whether to include the foreign entity on the list of unreliable entities based on the findings of the investigation and comprehensively consider the following factors, and announce it: harm to China's national sovereignty, security, and development interests the degree of damage to the legitimate rights and interests of Chinese enterprises, other organizations or individuals; whether it complies with the prevailing international economic and trade rules; and other factors that should be considered.

For foreign entities included in the list of unreliable entities, the working mechanism may decide to take one or more of the following measures according to the actual situation, and make an announcement: restrict or prohibit them from engaging in China-related activities. Import and export activities; restrict or prohibit their investment in China; restrict or prohibit the entry of their relevant personnel, means of transportation, etc.; restrict or cancel the work permit, stay or residence qualification of their relevant personnel in China; give a corresponding amount according to the seriousness of the circumstances Fines; other necessary measures.

Blocking Measures [6]

On January 9, 2021, China's Ministry of Commerce promulgated the Measures for Blocking the Improper Extraterritorial Application of Foreign Laws and Measures (hereinafter referred to as the "Blocking Measures"), which is the preliminary practice of blocking legislative work in China. There are 15 articles in the full text of the "Blocking Measures", most of which are macro-level system regulations, which need to be further refined and implemented by relevant laws and regulations and specific rules in the future. In addition, the "Blocking Measures" are only applicable to situations where the extraterritorial application of foreign laws and measures improperly prohibits or restricts normal economic and trade and related activities between Chinese

entities and third countries (regions) entities, and cannot block foreign laws and measures in the economic and trade field.

The "Blocking Measures" apply to the extraterritorial application of foreign laws and measures, which violates international law and basic norms of international relations. It also improperly prohibits or restricts Chinese citizens, legal persons or other organizations and third countries (regions) and their citizens. It allows legal persons or other organizations conduct normal economic and trade related activities.

Article 5 of the "Blocking Measures" stipulates the reporting obligations of Chinese entities when foreign laws and measures prohibit or restrict their normal economic and trade and related activities with third-country entities, and stipulates a 30-day report as time limit. Companies may be penalized if they fail to report as required.

Article 9 of the "Interruption Measures" stipulates the right of claim of Chinese subjects, that is, if one party fails to implement the Chinese ban and causes losses to the Chinese subject of the other party, it may sue (except for exempted subjects). In addition, if a Chinese citizen, legal person or other organization suffers losses due to a judgment or ruling made in accordance with foreign laws within the scope of the injunction, the Chinese citizen, legal person or other organization may file a lawsuit in a people's court according to law, claiming to benefit from the judgment or ruling parties to compensate for losses.

Anti-Foreign Sanctions Law [7]

On June 10, 2021, the Anti-Foreign Sanctions Law of the People's Republic of China came into effect. This law is China's first special anti-foreign sanction law, which provides support and guarantee for China's legal anti-discriminatory measures against foreign countries.

Countermeasures include the situations described in Articles 3 and 15 of the Anti-Foreign Sanctions Law. Specifically, the countermeasures include: "discriminatory restrictive measures" of foreign countries have "interfered in China's internal affairs"; foreign countries, organizations or individuals "implement, assist, and support acts that endanger my country's sovereignty, security, and development interests." "Internal affairs" and "discriminatory measures" should be understood broadly, regulation, sanctions and others (procurement, investment, entry) and China-specific bills.

According to Articles 4 and 6 of the Anti-Foreign Sanctions Law, relevant departments of the State Council may decide to include individuals and organizations that directly or indirectly participate in the formulation, decision-making, and implementation of discriminatory restrictive measures into the countermeasures list. Restrictive measures also include: refusing to issue visas, denying entry, canceling visas or deporting from the country; sealing, seizing, freezing movable, immovable and other types of property within the territory of my country; prohibiting or restricting organizations and individuals in transactions, cooperation and other activities; other necessary measures. In addition, for acts that endanger country's sovereignty, security, and development interests, in addition to the provisions of the Anti-Foreign Sanctions Law, relevant laws, administrative regulations, and departmental rules may provide for other necessary countermeasures. The relevant departments of the State Council may, in accordance with their respective responsibilities

and tasks, decide to take one or more of these measures against the relevant individuals and organizations based on the actual situation.

According to Article 5 of the Anti-Foreign Sanctions Law, the targets of countermeasures include: individuals and organizations that directly or indirectly participate in the formulation, decision-making, and implementation of discriminatory restrictive measures. The following individuals and organizations are meant: the spouses and immediate family members of individuals included in the counter-list; senior managers or actual controllers of organizations included in the counter-list; organizations in which individuals included in the counter-list serve as senior managers; counter-list individuals and organizations actually control or participate in the establishment and operation of organizations. Based on the aforementioned provisions, the scope of the object of countermeasures includes: foreign organizations (including overseas branches of Chinese entities), individuals, excluding foreign countries; departments and officials of multilateral organizations; entities that have a specific relationship with the objects of the countermeasure list. At the same time, foreign organizations and individuals can be divided into foreign entities that formulate, decide, and implement "discriminatory restrictive measures" and foreign entities that implement and assist "discriminatory restrictive measures" in terms of their behavior.

CONCLUSION

Anti-sanction legal mechanism has the characteristics of professionalism, technologic complexity, and it is necessary for each country to be familiar with legal mechanisms, and gradually establish international legal principles reflecting Russia and China's values. Russia and China should further improve domestic laws dealing with international trade, investment, financial and economic frictions, take a proactive attitude to deal with various unfavorable situations through various legal systems. Retaliatory measures against other countries' trade protectionism and unilateralism will not only deter trade protectionist forces, but also will enhance the strength and effectiveness of both our countries' foreign trade, investment, financial and economic negotiation positions, as well as effectively enhance our countries' participation in the international economic governance system. It will also strengthen Russian and Chinese voice in the world economy, and guide the development of the international economic order in a direction that is beneficial to our countries' national interests and values.

A better approach for Russia and China is active employment of international rules to deal with primary and secondary sanctions of the U.S., and work together to build a counter sanctions defense system. First of all, we need to actively participate in the formulation of international rules and build an ecological institutional network. The "hybrid territorial and personal" jurisdiction proposed by the United States does not conform to the jurisdictional principles of international law. The legitimacy of secondary sanctions was already denied in 1996 by UN General Assembly Resolution 51/22. At the same time, both Russia and China could give full play to the cooperation mechanism of the "Belt and Road" initiative, strengthen institutional ties with countries along its route for win-win cooperation, and combine cooperation frameworks of

Shanghai Cooperation Organization and other cooperation frameworks carry out in-depth multilateral and regional cooperation, mobilize partner countries' enthusiasm for participation, governance initiatives, innovation and synergy, as well as contribute to the construction and development of the international anti-sanction system.

ИСТОЧНИКИ

1. 50 U.S. Code § 1701 - Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities. Section a. Available at: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/1701>
2. Directive 1A1 Under Executive Order 14024: Prohibitions Related to Certain Sovereign Debt of the Russian Federation. Department of the Treasury, 2022. Available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/russia_directive_1a.pdf
3. H.R.927 - Cuban Liberty and Democratic Solidarity (LIBERTAD) Act of 1996. US Congress. Available at: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927/text>.
4. 22 U.S. Code § 2798 - Sanctions against certain foreign persons (c)(1)(B) and (a)(3). Available at: https://uscode.house.gov/view.xhtml?req=22+USC+2798&f=treesort&fq=true&num=8&hl=true&edition=prelim&granuleId=USC-prelim-title22-section2798#2798_1_target.
5. See Jeffrey A. Meyer, *Second Thoughts on Secondary Sanctions*, 30 U. Pa. J. Int' L. 940 (2009).
6. 商务部令2021年第1号 阻断外国法律与措施不当域外适用办法. Available at: <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/202101/20210103029710.shtml>
7. 中华人民共和国反外国制裁法. Available at: <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/d4a714d5813c4ad2ac54a5f0f78a5270.shtml>.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Mohamad, R. 2015. *Unilateral Sanctions in International Law: A Quest for Legality*. Economic Sanctions under International Law. Ed. by Marossi, A., Bassett, M. T.M.C. Asser Press, The Hague. 249 p.
- Ruys, T., Ryngaert C. 2020. *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to, US Secondary Sanctions*. *British Yearbook of International Law*, 116 p.
- Meyer J., 2009. *Second Thoughts on Secondary Sanctions*. *University of Pennsylvania Journal of International Law*. No. 3. p. 905 – 967.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Dmitriy N. ERMAKOV, Doctor of Sciences (Politics, Economics), Professor, Candidate of Sciences (History), Chief Re-searcher at the Center for World Politics and Strategic Analysis Institute of
ЕРМАКОВ Дмитрий Николаевич, доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор, кандидат исторических наук, главный научный сотрудник Центра ми-

China and Modern Asia of the Russian Academy of Sciences.

32 Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218, Russian Federation.

Professor of the Department of Legal Regulation of Entrepreneurial Activity of the Financial University under the Government of the Russian Federation 49 Leningradsky Prospekt, 125993, Moscow, Russia

Nina V. SIMANYUK, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Theory, Methodology and Legal Support of Public and Municipal Administration of the Institute of Economics and Management of the Ural Federal University named after the First President of Russia B.N. Yeltsin.

19; Mira str., Yekaterinburg, 620002, Associate Professor of the Shanghai University of Political Sciences and Law. No.7989 Wai Qing Song Road, Qingpu District, Shanghai City, China.

Jianping SHI

Professor of the Shanghai University of Political Sciences and Law. No.7989 Wai Qing Song Road, Qingpu District, Shanghai City, China.

ровой политики и стратегического анализа Федерального государственного автономного учреждения науки «Институт Китая и современной Азии Российской академии наук» (ФГАУН ИКСА РАН)»

Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д.32; Профессор Департамента правового регулирования экономической деятельности Федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Российская Федерация, 125993, г. Москва, Ленинградский проспект, 49.

СЫМАНЮК Нина Васильевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления Института экономики и управления Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 620002, Екатеринбург, ул. Мира, 19; адъюнкт-профессор Шанхайского университета политических наук и права. No.7989 Wai Qing Song Road, Qingpu District, Shanghai City, China.

Цзяньпин СИ

Профессор Шанхайского университета политических наук и права. No.7989 Wai Qing Song Road, Qingpu District, Shanghai City, China.

Статья поступила в редакцию / Received 31.07.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 15.08.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 17.08.2022.

УДК: 339.7

JEL: F33, F53

DOI: 10.31857/S2686673022110037

EDN: GXFGEL

Институциональные трансформации мировой финансовой архитектуры

А.В. Кузнецов

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
Российская Федерация, 125993, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский проспект, дом 49
Researcher ID: K-8584-2016 Scopus Author ID: 57197703811 РИНЦ ID: 569615
ORCID: 0000-0003-3669-0667 e-mail: kuznetsov0572@mail.ru*

Резюме: Либерализация международного движения капитала при сохранении жестких условий антикризисного кредитования со стороны ключевых международных финансовых организаций дестабилизирует развитие мировой экономики. Цель статьи – проанализировать особенности институциональных трансформаций мировой финансовой архитектуры в условиях неравномерного доступа развитых и развивающихся стран к международной ликвидности. Сделан вывод, что стабилизация мирового развития невозможна без консолидированного волеизъявления развивающихся стран о проведении реальной реформы мировой финансовой архитектуры.

Ключевые слова: мировая финансовая архитектура, международное движение капитала, режим валютных курсов, урегулирование международного долга, МВФ, институциональные трансформации, антикризисная политика, развивающиеся страны

Благодарности: Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счёт бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета.

Для цитирования: Кузнецов А.В. Институциональные трансформации мировой финансовой архитектуры. США & Канада: экономика, политика, культура. 2022; 52(11): 35–46. DOI: 10.31857/S2686673022110037 EDN: GXFGEL

Institutional Transformations of the Global Financial Architecture

Aleksei V. Kuznetsov

*Financial University under the Government of the Russian Federation.
49 Leningradsky prospect, GSP-3, Moscow, 125993, Russian Federation
Researcher ID: K-8584-2016 Scopus Author ID: 57197703811 РИНЦ ID: 569615
ORCID: 0000-0003-3669-0667 e-mail: kuznetsov0572@mail.ru*

Abstract: The neoliberal configuration of the global financial architecture provokes financial crises, the growth of international debt and financial instability in developing countries. The conservative principles of providing international anti-crisis liquidity by the IMF as a global regulator are less and less meeting the financial needs of developing countries, which, in the context of global interdependence, negatively affects the economies of developed countries. The purpose of the article is to analyze the features of institutional transformations of the global financial architecture in the context of uneven access of developed and developing countries to international liquidity. The current institutional transformations of the global financial architecture are accompanied by the for-

mation of ever new international monetary and financial mechanisms with duplicating functions. At the same time, real reforms of the global financial architecture require developing countries to demonstrate a spirit of collective cohesion in classical and new international monetary and financial institutions in upholding the desire to stabilize the development of the world economy.

Keywords: global financial architecture, international capital flows, exchange rate regime, international debt management, IMF, institutional transformations, anti-crisis policy, developing countries

Acknowledgments: The article was prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds under the state assignment of the Financial University.

For citation: Kuznetsov A.V. Institutional transformations of the global financial architecture. USA & Canada: Economics, Politics, Culture. 2022; 52(11):35-46.

DOI: 10.31857/S2686673022110037 EDN: GXFGEL

ВВЕДЕНИЕ

Полномасштабная либерализация мировой валютно-финансовой системы (МВФС) в последней четверти XX века повлекла за собой череду международных финансовых кризисов, в результате чего в экспертных кругах стало широко обсуждаться такое понятие, как мировая финансовая архитектура [Андропова Н. Э. 2021; Patomäki H. 2001]. В данном исследовании под мировой финансовой архитектурой (МФА) понимается совокупность регулирующих, институциональных и надзорных рамочных условий функционирования мировой валютно-финансовой системы [1]. По сути МФА представляет собой базисный каркас институциональной структуры МВФС [Адокушин Е.Ф. 2013, с. 120-121]. Несмотря на усилия, предпринятые Группой двадцати в направлении стабилизации МФА и МВФС после глобального финансового кризиса (ГФК) и подчинения финансовых институтов, рынков и инструментов более строгим принципам работы, проблемы регулирования финансового сектора остаются [2]. Эти проблемы особенно явно проявились во время текущих глобальных кризисов, вызванных такими неэкономическими факторами, как пандемия COVID-19 и санкционные войны. В данной связи представляется целесообразным рассмотреть основные направления, проблемы и перспективы институциональных трансформаций МФА.

НАПРАВЛЕНИЯ ТРАНСФОРМАЦИИ МИРОВОЙ ФИНАНСОВОЙ АРХИТЕКТУРОЙ

Основным направлением трансформации МФА является разработка глобальных правил, институтов и стандартов регулирования международных потоков капитала. В неолиберальной МФА по-прежнему не существует органа, отвечающего за разработку глобального режима регулирования международного движения капитала, хотя в экспертных кругах неоднократно выдвигались предложения по созданию такого учреждения. По мнению одного из ведущих теоретиков Ямайской валютной системы, нобелевского лауреата М. Фридмана, такое регулирование несовместимо с валютной стабильностью, расширением торговли и обеспечением полной занятости [Фридман М. 2016].

Положение о регулировании международных финансовых потоков содержится в статьях соглашения Международного валютного фонда (МВФ), однако оно относится к либерализации текущих, а не капитальных операций. Что касается последних, то в статье VI утверждается, что «государство-член не может использовать общие ресурсы Фонда для покрытия значительного или продолжительного оттока капитала» [3]. Такое «экономное» отношение МВФ к собственной ресурсной базе фактически отвечает на вопрос, почему либерализация счёта движения капитала до сих пор не является обязательным требованием к странам-членам. Что касается других ключевых международных организаций (Банка международных расчётов, Группы двадцати), то разрабатываемые ими правила и стандарты носят в основном рекомендательный характер или характеризуются низкой эффективностью.

Таким образом, существующие в настоящее время предложения в рамках кодексов и стандартов финансового поведения всё ещё далеки от реальных механизмов глобальной политики, нацеленной на минимизацию эффекта финансовой нестабильности.

Вторым ключевым направлением трансформации МФА является система валютных курсов. С момента распада Бреттон-Вудской системы фиксированных, но регулируемых обменных курсов в этой сфере фактически не было достигнуто каких-либо глобальных договорённостей.

Действующая МВФС характеризуется не только краткосрочной волатильностью, но и фундаментальными отклонениями от того состояния, которое можно было бы определить, при прочих равных условиях, как паритет валютных курсов.

В качестве универсального решения проблемы волатильности валютных курсов предлагалось стабилизировать их путем введения целевых зон для трёх основных валют (доллара, евро, иены, впоследствии замененной на юань) вместе с обязательством стран-эмитентов защищать такие зоны посредством скоординированного вмешательства и других действий макроэкономической политики [Mundell R. 2012].

Более радикальное предложение заключалось в том, чтобы отказаться от валютных курсов и ввести единую мировую валюту, выпуск которой будет осуществлять Всемирное валютное управление, которое может выступать кредитором последней инстанции. Интерес к такому предложению возрастал с тех пор, как было введено евро и по мере учащения валютных кризисов на развивающихся рынках. Тем не менее, как показал опыт более чем 20-тилетнего обращения единой европейской валюты, масштабы экономической конвергенции и глубина интеграции даже в таком высоко развитом объединении, как ЕС оказались не вполне удовлетворительными чтобы переносить идею создания единой валюты на глобальный уровень [Пищик В.Я. и др. 2019].

Антироссийские санкции Запада и создание цифровых валют центральных банков усилило интерес стран Восточной Азии, некоторых стран Южной Америки, а также стран Африки, Ближнего Востока и стран – бывших республик Советского Союза к регионализации (в отличие от долларизации) как средству обеспечения механизма коллективной защиты от системных сбоев и нестабильности. С учётом отсутствия у развивающихся стран собственных резервных валют (за исключением китайского юаня), регионализация их национальных кредитно-денежных систем могла бы быть значительно облегчена путём создания коллек-

тивных расчётных и платёжных денежных средств. Вместе с тем глубокая региональная валютная интеграция является сложным и длительным процессом.

Третье важное направление трансформации МФА касается упорядочивания механизмов урегулирования международного долга. Эта проблема особенно актуальна с учётом фактического отсутствия глобальных механизмов предотвращения финансовых кризисов.

Следует подчеркнуть, что после Азиатского финансового кризиса 1997–1998 гг. усилия международных регуляторов были сосредоточены главным образом на установлении руководящих принципов и стандартов в основных сферах национальной политики преимущественно в странах-должниках, а также на разработке стимулов и санкций для их реализации. Страны-должники были призваны лучше управлять рисками, принимать на себя более строгие финансовые стандарты и правила, поддерживать размер международных резервов на надлежащем уровне, создавать кредитные линии и заключать договоры с частными кредиторами для привлечения их в разрешение кризиса. При этом МВФС продолжала выстраиваться вокруг принципа государственного невмешательства в деятельность рынков, а развивающимся странам было рекомендовано обеспечивать конвертируемость своих валют по счёту движения капиталов и прибегать к контролю над движением капитала только в исключительных случаях и в качестве временной меры. Следование данным рекомендациям привело к значительному увеличению объёмов глобальных финансовых рынков без соответствующего усиления регуляторных полномочий глобальных институтов.

Отсутствие конкретных действий, направленных на разработку мер по регулированию и контролю международного движения капитала, привело к возникновению целой серии новых финансовых кризисов, затронувших в первую очередь экономики развитых стран, включая кризис доткомов, ГФК и коронакризис.

Непосредственно после ГФК в реформирование МФА впервые были включены страны-кредиторы, а также все системно важные финансовые институты, инструменты и рынки. В реализации антикризисных мер был активно задействован государственный сектор наиболее развитых стран, который не только превратился в кредитора последней инстанции для финансовых рынков, но стал осуществлять регулирование и надзор за национальным финансовым сектором в соответствии с нормами и стандартами, разрабатываемыми на международном уровне. В дополнение к трём существующим Бреттон-Вудским институтам – МВФ, Всемирному банку и ВТО был создан четвёртый институт – Совет по финансовой стабильности (СФС), ответственный за координацию работы национальных финансовых управляющих органов и институтов, а также за мониторинг выполнения финансовым сектором международных кодексов и стандартов.

СНИЖЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МВФ

Между тем, любые инициативы в сфере регулирования международного движения капитала, валютных курсов и международного долга подразумевают значительные изменения в полномочиях и политике МВФ. Несмотря на допол-

нение современной МФА многочисленными региональными финансовыми механизмами (в виде банков развития и стабилизационных фондов) ключевым надзорным органом по-прежнему выступает МВФ. В отличие от СФС, состав которого формируется ограниченным числом государств (в основном входящих в Группу двадцати), в МВФ представлены практически все страны-члены ООН.

Следует обратить особое внимание, что МВФ имеет довольно специфическую структуру финансирования. По сути, Фонд создан в форме закрытого акционерного общества, пайщиками которого являются суверенные государства. В отличие от большинства других международных финансовых организаций, его капитал оплачивается на 100%. Кроме этого, МВФ на постоянной основе обращается за дополнительными ресурсами к странам-участникам. Таким образом, финансирование своих кредитных программ МВФ осуществляет за счёт трёх видов ресурсов: членских взносов, многосторонних и двусторонних займов у стран-членов. Принятие решения по предоставлению ресурсов в последних двух случаях требует набора специального большинства голосов, то есть 85%. При этом США остаются единственной страной – членом МВФ, которые, имея 16,5% голосов, обладают правом вето и могут заблокировать положительные результаты голосования.

Несмотря на то что после ГФК произошло трёхкратное увеличение финансовых ресурсов МВФ (до более 1 трлн долл.), анализ соотношения располагаемых и реально предоставленных ресурсов в период 2010–2022 гг. показывает, что в среднегодовом выражении располагаемые ресурсы Фонда задействуются приблизительно на 12% [4]. Это означает, что 88% ресурсов практически остаётся невостребованной на постоянной основе. Такое несоответствие обусловлено спецификой кредитной политики МВФ.

Обратим внимание, что МВФ располагает достаточно широким ассортиментом кредитных инструментов, которые различаются между собой с точки зрения сроков предоставления кредитных ресурсов, их целевого характера, глубины дефицита платёжного баланса, а также надёжности макроэкономических показателей стран-заёмщиков. Анализ текущих кредитных соглашений МВФ свидетельствует о том, что в зависимости от используемого кредитного соглашения доля невостребованных финансовых ресурсов МВФ колеблется от 42% до 100% [5].

Невостребованность кредитных ресурсов возможно объяснить тем, что кредитование по линии МВФ привязано к требованию введения страной-заёмщиком мер жесткой экономии в рамках выполнения специально оговорённой стабилизационной программы, известной как *обусловленность* кредитов. Многие стабилизационные программы МВФ, связанные с повышением процентных ставок, либерализацией торговли и рынков капитала, приватизацией и жёсткой бюджетной экономией, не редко оказывали разрушительное воздействие на экономики стран-реципиентов. Кроме того, вместо предоставления кредитов развивающимся рынкам на периферии мировой экономики, в 2010 г. МВФ обеспокоился решением проблем чрезвычайной долговой нагрузки в развитых странах еврозоны. Однако предъявление технократических требований к проведению структурных реформ нередко не только не способствовало оживлению экономики, но и вводило её в состояние депрессии, как это засвидетельствовал греческий опыт сотрудничества с Фондом. Некоторые страны, негото-

вые принимать жёсткую обусловленность кредитных программ МВФ, стали обращаться за помощью напрямую к другим правительствам. Например, в 2018 г. Пакистан для пополнения своих валютных резервов запросил кредиты у Китая, Саудовской Аравии и Эмиратов, прежде чем начал вести переговоры с МВФ [6].

Следует признать, что на локальном уровне во многих случаях рекомендованные МВФ инструменты макроэкономической и структурной политики сыграли существенную роль в стабилизации экономик отдельных стран. Вместе с тем роль МВФ как глобального антикризисного менеджера воспринимается в мире неоднозначно. Так, сторонние наблюдатели считают, что деятельность Фонда чрезмерно заполитизирована и заидеологизирована, чем объясняют неадекватную реакцию МВФ на кризисы и отсутствие эффективных рекомендаций по его урегулированию [Роуз К. Б. 2013]; [Стиглиц Дж. 2003, с. 242]; [7].

Предметом критики остаётся и процедура избрания директора-распорядителя. С момента основания МВФ его неизменно возглавляет гражданин Европы. Как отмечает старший научный сотрудник Совета по международным отношениям С. Маллаби, «МВФ не сможет сохранить свою легитимность, если не предоставит кандидатам из наиболее динамично развивающихся экономик мира справедливый шанс занять высшую должность» [8]. Таким образом, основная критика в адрес деятельности Фонда сфокусирована на его неспособности предвидеть надвигающиеся кризисы и на чрезмерных требованиях к заёмщикам. Несмотря на недавние реформы, МВФ по-прежнему основное внимание уделяет некачественной политике и институциональным недостаткам в странах-должниках.

Эффективность надзорных функций МВФ оценивается как крайне низкая, в частности, в отношении стабилизации курсов ключевых резервных валют, противодействия негативному влиянию денежно-кредитной и финансовой политики ведущих индустриальных стран на слабые и небольшие экономики, а также снижения кризисогенного воздействия нерегулируемых международных потоков капитала на мировую экономику.

Другая важная область неэффективности деятельности МВФ касается вопроса обеспечения стран адекватным размером международной ликвидности. Без возможности создания собственной ликвидности для финансирования текущих кредитных соглашений Фонд оказывается в зависимости от дотаций своих членов – ведущих развитых стран, которые параллельно выступают основными кредиторами развивающихся стран на мировом рынке капиталов. Таким образом у развитых стран возникает конфликт интересов, связанный с тем, что они одновременно являются и крупнейшими акционерами такой публичной межгосударственной организации, как МВФ, и ведущими игроками на частном международном рынке капиталов. Частичное решение этой проблемы видится в усилении полномочий Фонда по увеличению объёмов выпуска СДР¹ с целью превращения их в основной источник международной ликвидности. Однако такое решение наталкивается на серьёзную оппозицию стран-эмитентов ключевых резервных валют.

¹ СДР – это искусственная форма международной ликвидности, созданная МВФ в 1969 г., распределяемая между странами-членами на безусловной и бесплатной основе для осуществления взаимных расчётов и пополнения международных резервов.

РАЗВИТИЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ИНСТИТУТОВ МВФ

По сути, низкая эффективность МВФ в выполнении функций антикризисного менеджера привела к появлению альтернативных источников международного финансирования, таких как *Глобальная сеть финансовой безопасности*, представляющая собой набор институтов и механизмов, обеспечивающих страхование от кризисов и финансирование для смягчения их последствий. Эта страховочная сеть состоит из четырёх основных уровней: во-первых, *собственных международных резервов* стран; во-вторых, *двусторонних своп-соглашений*, в соответствии с которыми центральные банки обменивают национальную валюту на иностранную для обеспечения ликвидности национальных финансовых рынков; в-третьих, *региональных финансовых механизмов*, посредством которых страны объединяют ресурсы для привлечения финансирования в условиях кризиса; и, собственно *ресурсов МВФ*. Глобальная сеть финансовой безопасности значительно расширилась за последнее десятилетие, а её источники стали более разнообразными. По сути, эти механизмы дублируют функции МВФ, а собственно доля МВФ в общем объёме ресурсов Глобальной сети финансовой безопасности в 2020 г. составляла лишь 6,5% [9].

Таким образом, после разрушения содружества социалистических государств в начале 1990-х годов и последовавшей за этим серии международных финансовых кризисов МВФ утратил роль главного поставщика международной ликвидности в МВФС. Сегодня эта роль главным образом принадлежит центральным банкам – эмитентам резервных валют, за счёт которых страны накапливают международные валютные активы, в том числе в форме создания региональных валютных пулов, таких, например, как пул условных валютных резервов стран БРИКС или Многосторонняя инициатива Чианг Май.

Функциональность МВФ подрывает также возрастающая значимость масштабных своп-соглашений, заключаемых с участием Центробанков США, Китая и Еврозоны. Расширяя объем соглашений о ликвидности с центральными банками стран, не входящих в Еврозону, Европейский центральный банк (ЕЦБ) обеспечивает беспрепятственное распространение на них своей денежно-кредитной политики и повышает привлекательность евро для глобальных транзакций, укрепляя тем самым его роль в качестве ведущей международной валюты [10]. Аналогичным образом Народный банк Китая (НБК) активно использует своп-соглашения, преследуя цели привлечения иностранных инвестиций и развития торговли с другими странами. К концу 2020 г. НБК подписал двусторонние соглашения о свопах в местной валюте с 22 центральными банками или органами денежно-кредитного регулирования стран инициативы «Один пояс – один путь» [11].

Для того чтобы представить реальную альтернативу своп-соглашениям МВФ должен значительно расширить свой баланс и функционировать в качестве Всемирного центрального банка. Кроме того, полномочия МВФ должны распространиться в сферу контроля международного движения капитала. Однако такая перспектива не устраивает США, поскольку лишит их главного конкурентного преимущества в глобальной экономике – эмиссии ключевой резервной валюты и извлечения сверхприбылей из номинированных в долларах международных финансовых инструментов.

Ещё одной характеристикой трансформации современной МФА является значительное расширение предложения денежной массы на национальном уровне с целью нейтрализации воздействия глобальных шоков на рынки занятости и предотвращения банкротств предприятий, вызванных пандемией *COVID-19*.

Сначала с целью сдерживания пандемического падения деловой активности центральные банки ведущих развитых стран обратились к опыту снижения процентных ставок, проверенному во время ГФК. Так, в марте 2020 г. ФРС США и Банк Англии в несколько этапов понизили ключевые ставки рефинансирования практически до нулевого уровня, в то время как ЕЦБ и Банк Японии сохранили неизменным существующий размер ставок, который ещё в 2016 г. опустился на нулевую / отрицательную отметку.

Однако манипулирование процентными ставками не возымело ожидаемого эффекта, в связи с чем центральные банки перешли от традиционных мер денежно-кредитной политики к нетрадиционным, таким как «количественное смягчение». Тем не менее данные программы также оказались не вполне эффективными с точки зрения достижения целевых показателей инфляции и увеличения уровня занятости на рынке труда [Усоскин В. М. 2021].

Политика количественного смягчения в развитых странах, активизированная для борьбы с последствиями пандемии *COVID-19*, привела к значительному росту глобальной ликвидности и увеличению денежной массы. В 2020 г. капитализация мирового фондового рынка увеличилась на 14,8 трлн долл. в годовом измерении [12]. При этом совокупная рыночная стоимость акций крупнейших ста компаний мира в период коронавируса выросла на 48% [13]. Совокупные общие активы 1000 крупнейших банков мира увеличились со 128,1 трлн долл. в 2020 г. до 148,6 трлн в 2021 г., что на 16% превысило показатель предыдущего года [14].

В ковидный 2020 г. общие мировые финансовые активы продемонстрировали рост, увеличившись на 10,9%, до 468,7 трлн долл. При этом рост общемировых финансовых активов опережал рост активов небанковских финансовых институтов (НБФИ), который составил 7,9%, достигнув 226,6 трлн долл. Более быстрый рост активов банков, центральных банков и государственных финансовых учреждений по сравнению с активами сектора НБФИ частично объясняется пандемией *COVID-19*, когда адаптивные меры официального сектора были направлены на поддержку реальной экономики, в том числе через банковскую систему [15].

Для борьбы с последствиями пандемии правительства всех стран мира в совокупности выделили 17 трлн долл., что составило 16% мирового ВВП [16]. Эта сумма в несколько раз превысила размеры чрезвычайного государственного финансирования в период ГФК. При этом практически весь объём антикризисного финансирования пришёлся на развитые страны. А отсутствие аналогичной государственной поддержки в развивающихся странах стало причиной ухудшения условий обслуживания внешнего долга, девальвации валют и резкого оттока капиталов, который за первые четыре месяца 2020 г. составил 96 млрд долл. [17: 3], вынудив ряд стран Латинской Америки и Африки объявить дефолты.

Развитие гиперинфляционных процессов в 2022 г., вызванное геополитическими факторами, нарушением глобальных цепочек поставок и ростом цен на сырьевые товары, стало причиной перехода регуляторов к политике количе-

ственного ужесточения, что усилило риски коллапса цен финансовых активов, оказывающих наиболее болезненное влияние на рынки развивающихся стран.

Таким образом, современная МФА не обеспечивает защиту развивающихся стран от негативных последствий стихийного характера международного движения капитала. В отличие от развитых стран, для многих развивающихся стран доступ к международной ликвидности путём осуществления займов на мировом рынке капиталов является либо закрытым, либо чрезмерно дорогим по причине их низкой платёжеспособности [Clark P. V. Et al. 2002: 16-17]. Следует отметить, что вопрос хронической зависимости развивающихся стран от международной ликвидности, номинированной в национальных резервных валютах, мог бы быть решён за счёт эмиссии наднациональной резервной валюты, такой, например, как специальные права заимствования (СДР).

Следует подчеркнуть, что в течение 40 лет с момента создания СДР, то есть до 2009 г. было осуществлено всего четыре их распределения на общую сумму 21,4 млрд, что соответствовало лишь 3% общей суммы международных резервов всех стран мира.

Поводом для очередного распределения СДР стала пандемия, значительно ограничившая доступ развивающихся стран к долларовой ликвидности. С целью удовлетворения долгосрочной глобальной потребности в резервах и повышения устойчивости мировой экономики 2 августа 2021 г. Совет управляющих МВФ утвердил самое крупное распределение СДР в истории Фонда на сумму, эквивалентную 650 млрд долл. (примерно 456 млрд СДР) [18].

Несмотря на определенный резонанс, вызванный новым распределением СДР, вряд ли это решение повышает защищённость развивающихся стран от внешних шоков. До сих пор крупные промышленные страны не создали многосторонней системы регулирования международных финансов, основанной на нескольких ключевых принципах и правилах, вместо этого предпочитая кризисную профилактику по укреплению финансовых систем стран-должников и дифференцированный подход в вопросах урегулирования кризисов. Такой подход не только углубил асимметрию между должниками и кредиторами, но и оставил решение многих вопросов на усмотрение стран-кредиторов с учётом их доминирующих позиций в международных финансовых организациях.

Несмотря на продолжительное обсуждение вопросов реформы действующих институтов МФА, реальная трансформации происходит очень медленно. Тогда как на развитые страны приходится всего 20% голосов в ООН и 24% голосов в ВТО, их доля в Бреттон-Вудских учреждениях превышает 50%. И всего одна страна – США – имеет право вето при принятии таких важных решений, как увеличение капитала или распределение СДР. Никаких подвижек не происходит и в процедурах избрания директора – распорядителя МВФ и президента Всемирного банка. Более того, наиболее важные решения по глобальным вопросам часто принимаются за пределами соответствующих многосторонних форумов в различных группах ведущих промышленных стран, таких как Группа семи (G-7) или Группа десяти (G-10), в которых нет представительства и соответственно участия развивающихся стран. Следовательно, без предварительного согласия и активного одобрения этих неформальных групп также ничего не

происходит и на формальном уровне, в международных организациях, обладающих оперативными возможностями – МВФ, Всемирном банке, Банке международных расчётов, Совете по финансовой стабильности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Неолиберальная конфигурация МФА способствовала значительному росту глобальных финансовых рынков, что позволило США удержать ведущие позиции в МВФС, учитывая статус доллара как ключевой резервной валюты и валюты номинирования финансовых инструментов. Вместе с тем волатильность на мировых финансовых рынках провоцирует финансовые кризисы, рост международной задолженности и финансовую неустойчивость в развивающихся странах.

Консервативные принципы предоставления международной антикризисной ликвидности со стороны МВФ как глобального регулятора всё в меньшей степени отвечают финансовым потребностям развивающихся стран, что в условиях глобальной взаимозависимости негативно отражается на экономиках развитых стран. Возрастающая кризисо-генность мирового экономического развития сопровождается формированием всё новых международных валютно-финансовых институтов с дублирующими функциями.

Текущие институциональные трансформации МФА ведут к постепенному изменению стандарта мировой валютно-финансовой системы в направлении от долларизации к регионализации. Вместе с тем для осуществления реальных реформ МФА необходимо, чтобы в классических и новых международных валютно-финансовых институтах *все* развивающиеся страны выступали единым фронтом, объединённым коллективным желанием стабилизировать развитие мировой экономики.

ИСТОЧНИКИ

1. Underhill G. R. D. 2007. Global Financial Architecture, Legitimacy, and Representation: Voice for Emerging Markets. *Garnet Policy Brief*. – 13 p. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/underhill-2007.pdf> (accessed 12.07.2022).
2. UNCTAD. 2001. Reform of the International Financial Architecture Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2001p2_en.pdf (accessed 12.07.2022).
3. International Monetary Fund. 2022. *Articles of Agreement*. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm> (accessed 12.07.2022).
4. International Monetary Fund. 2022. *Factsheets List*. Available at: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets> (accessed 12.07.2022).
5. International Monetary Fund. 2022. *IMF Lending Arrangements (Active IMF Lending Commitments as of June 30, 2022)*. Available at: [https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2025-12-31"date1key=2025-12-31](https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr11.aspx?memberKey1=ZZZZ&date1key=2025-12-31) (accessed 12.07.2022).
6. Masters J., Chatzky A., Siripurapu A. 2021. The IMF: The World's Controversial Firefighter. *Council on Foreign Relations*. 8 September. Available at: <https://www.cfr.org/backgrounder/imf-worlds-controversial-financial-firefighter> (accessed 12.07.2022).
7. Sachs J. D. 1999. Brazil's Financial Train Wreck. *Project Syndicate*. 17 January. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/brazil-s-financial-train-wreck-1999-01>-1999-01 (accessed 12.07.2022).

8. Mallaby S. 2011. The Wrong Choice to Head the IMF. *The Washington Post*. 31 May. Available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-wrong-choice-to-head-the-imf/2011/05/31/AGnkllFH_story.html (accessed 12.07.2022).

9. Iancu A., Kim S., Mijsjuk A. Global Financial Safety Net – A Lifeline for an Uncertain World. 2021. *IMF blog*. November 30. Available at: <https://blogs.imf.org/2021/11/30/global-financial-safety-net-a-lifeline-for-an-uncertain-world/> (accessed 12.07.2022).

10. European Central Bank. 2020. The Provision of Euro Liquidity Through the ECB's Swap and Repo Operations. 19 August. Available at: <https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200819~0d1d04504a.en.htm> (accessed 12.07.2022).

11. People's Bank of China. 2021. *RMB Internationalization Report*. Available at: <http://www.pbc.gov.cn/en/3688110/3688172/4157443/4433239/2021122809344466286.pdf> (accessed 12.07.2022).

12. World Bank. 2022. Market Capitalization of Listed Domestic Companies. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LCAP.CD> (accessed 12.07.2022).

13. PWC. 2021. Global Top 100 companies. March 2021. Available at: <https://www.pwc.com/gx/en/services/audit-assurance/publications/global-top-100-companies.html> (accessed 12.07.2022).

14. *The Banker*. 2022. Top 1000 world top banks 2021. Available at: <https://top1000worldbanks.com/> (accessed 12.07.2022).

15. Financial Stability Forum. 2021. Global Monitoring Report on Non-Bank Financial Intermediation. 16 December. Available at: <https://www.fsb.org/2021/12/global-monitoring-report-on-non-bank-financial-intermediation-2021/> (accessed 12.07.2022).

16. . The World Is Entering a New Era of Big Government. *The Economist*, 20 November. 2021. Available at: <https://www.economist.com/leaders/2021/11/20/the-world-is-entering-a-new-era-of-big-government> (accessed 12.07.2022).

17. Institute of International Finance. 2020. *Capital Flows Report: A Slow and Uneven Recovery*. October. Available at: <https://www.iif.com/Research/Capital-Flows-and-Debt/Capital-Flows-to-Emerging-Markets-Report> (accessed 05.11.2020).

18. International Monetary Fund. 2022. *Special Drawing Rights*. Available at: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR> (accessed 12.07.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Авдокушин Е. Ф. 2013. Международные финансовые отношения (основы финансомики). М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К». 132 с.

Андропова Н. Э. 2021. Современные тренды развития мировой финансовой архитектуры: стратегия включения России в условиях санкционного давления: Монография. 2-е изд. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К». 789 с.

Пищик В. Я., Кузнецов А. В., Алексеев П. В. Европейский экономический и валютный союз: 20 лет спустя // *Мировая экономика и международные отношения*. 2019. Т. 63. №. 9. С. 76-85. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-76-85

Роуз К. Б. 2013. Механизмы и пределы влияния США в МВФ: Аналитический обзор. М.: РАН. ИНИОН. 98 с.

Стиглиц Дж. 2003. Глобализация: тревожные тенденции. М.: Мысль. 300 с.

Усоскин В. М. 2021. Пандемия COVID 19: реакция мировых центральных банков на экономический спад. *Мировая экономика и международные отношения*, Том 65, № 2, с. 53-61. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-2-53-61

Фридман М. 2016. Капитализм и свобода. М.: Новое издательство. 288 с.

REFERENCES

Andronova, N.E. 2021. *Sovremennye trendy razvitiya mirovoi finansovoi arkhitektury: strategiya vklyucheniya Rossii v usloviyakh sanktsionnogo davleniya* [Modern Trends in the Development of the Global Financial Architecture: A Strategy for Including Russia under Sanctions Pressure]. (In Russ.). 2nd ed. Moscow: Publishing and Trade Corporation "Dashkov and Co". - 789 p.

Avdokushin, E.F. 2013. *Mezhdunarodnye finansovye otnosheniya (osnovy finansomiki)* [International Financial Relations (Fundamentals of Financial Economics)]. Moscow: Publishing and Trade Corporation "Dashkov and Co". - 132 p.

Clark, P.B., Polak, J.J. 2002. *International Liquidity and the Role of the SDR in the International Monetary System. IMF Working Paper WP/02/217*. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02217.pdf> (accessed 12.07.2022).

Friedman, M. 2016. *Kapitalizm i svoboda* [Capitalism and Freedom]. (In Russ.). Moscow: Novoe izdatel'stvo. - 288 p.

Mundell, R. 2012. The case for a world currency. *Journal of Policy Modelling*, No. 34, pp. 568-578. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2012.05.011> (accessed 12.07.2022).

Patomäki, H. 2001. *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*. London: Zed Books. - 288 p.

Pishchik, V.Y., Kuznetsov, A.V., Alekseev, P.V. 2019. European economic and monetary union: 20 years after (In Russ.). *World Economy and International Relations*, Vol. 63, No. 9, pp. 76-85. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-76-85

Rouz, K.B. 2013. *Mekhanizmy i predely vliyaniya SShA v MVF: Analiticheskii obzor* [Mechanisms and Limits of US Influence in the IMF: Analytical Review]. (In Russ.). Moscow: RAS. INION. - 98 p.

Stiglitz, J. 2003. *Globalizatsiya: trevozhnye tendentsii* [Globalization and its Discontents]. (In Russ.). Moscow: Mysl'. 300 с.

Usoskin, V.M. 2021. COVID-19 Pandemic: World Central Banks' Reactions to Economic Downturn (In Russ.). *World Economy and International Relations*, Vol. 65, No. 2, pp. 53-61. DOI: 10.20542/0131-2227-2021-65-2-53-61

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КУЗНЕЦОВ Алексей Владимирович, доктор экономических наук, старший научный сотрудник, профессор Департамента мировых финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Российская Федерация, 125993, г. Москва, ГСП-3, Ленинградский проспект, дом 49.

Aleksei V. KUZNETSOV, Dr. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Professor, Department of World Finance, Financial University under the Government of the Russian Federation. 49 Leningradsky prospect, GSP-3, Moscow, 125993, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 14.07.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 03.08.2022.

Принята к публикации / Accepted 5.08.2022.

JEL: B17, B23, C33, F14, F20, F24.
УДК 330.341.42
DOI: 10.31857/S2686673022110049
EDN: GXIVHT

Факторы трансформации глобальных цепочек добавленной стоимости

Т.В. Гудкова

*МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет
Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, д.1, стр.46.*
Researcher ID M-9318-2013 Scopus Author ID: 57217104310 РИНЦ ID: 240516
ORCID: 0000-0001-8314-6993 e-mail: gudkova@econ.msu.ru

Д.М. Сухорукова

*МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет
Российская Федерация, 119991 Москва, Ленинские горы, д.1, стр.46.*
Researcher ID CBA-3082-2022
ORCID: 000-0002-0298-0730 e-mail: sudm18a@econ.msu.ru

Резюме: Глобализация мировой экономики стала ключевой тенденцией общественно-го развития в конце прошлого столетия. Растущая фрагментация производства и транснационализация компаний привели к тому, что глобальные цепочки стоимости начали играть особую роль в структуре мировой экономики. Подобное международное взаимодействие позволило повысить эффективность производственных процессов и совершенствовать торговые отношения между странами. В последние годы основополагающей тенденцией развития мировой экономики становятся цифровизация и возврат промышленного производства (решоринг) из развивающихся стран в США и в страны Западной Европы, которые принципиально меняют ее структуру и подходы к созданию добавленной стоимости. Воздействует на реорганизацию глобальных цепочек добавленной стоимости и волатильность международных отношений. В статье проведен анализ факторов, оказывающих влияние на специфику участия стран в глобальных цепочках создания стоимости в современных условиях. С помощью эконометрического моделирования выявлена также степень влияния выбранных факторов на уровень участия стран в глобальных стоимостных цепочках.

Ключевые слова: глобальные цепочки добавленной стоимости, решоринг, цифровизация

Для цитирования: Гудкова Т.В., Сухорукова Д.М. Факторы трансформации глобальных цепочек добавленной стоимости. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022; 52(11): 47-63. DOI: 10.31857/S2686673022110049 EDN: GXIVHT

Factors of Transformation of Global Value Chains

Tatiana V. Gudkova

*Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics.
1, build. 46, Leninsky Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.*
Researcher ID M-9318-2013 Scopus Author ID: 57217104310 РИНЦ ID: 240516
ORCID: 0000-0001-8314-6993 e-mail: gudkova@econ.msu.ru

Darya M. Sukhorukova

*Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics
1, build. 46, Leninsky Gory, Moscow, 119991, Russian Federation
Researcher ID CBA-3082-2022*

ORCID: 0000-0002-0298-0730

e-mail: sudm18a@econ.msu.ru

Abstract: The globalization of the world economy has become a key trend in social development at the end of the last century. The growing fragmentation of production and the transnationalization of companies have led to the fact that global value chains have begun to play a special role in the structure of the world economy. Such international cooperation has made it possible to increase the efficiency of production processes and improve trade relations between countries. In recent years, digitalization and the return of industrial production (reshoring) from developing countries to the United States and Western European countries have become a fundamental trend in the development of the world economy, which fundamentally change its structure and approaches to creating added value. It affects the reorganization of global value chains and the volatility of international relations. The article analyzes the factors influencing the specifics of countries' participation in global value chains in modern conditions. Also, with the help of econometric modeling, the degree of influence of the selected factors on the level of participation of countries in global value chains was revealed.

Keywords: global value chains, reshoring, digitalization.

For citation: Gudkova T.V., Sukhorukova D.M. Factors of Transformation of Global Value chains. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52(11):47-63.

DOI: 10.31857/S2686673022110049

EDN: GXIVHT

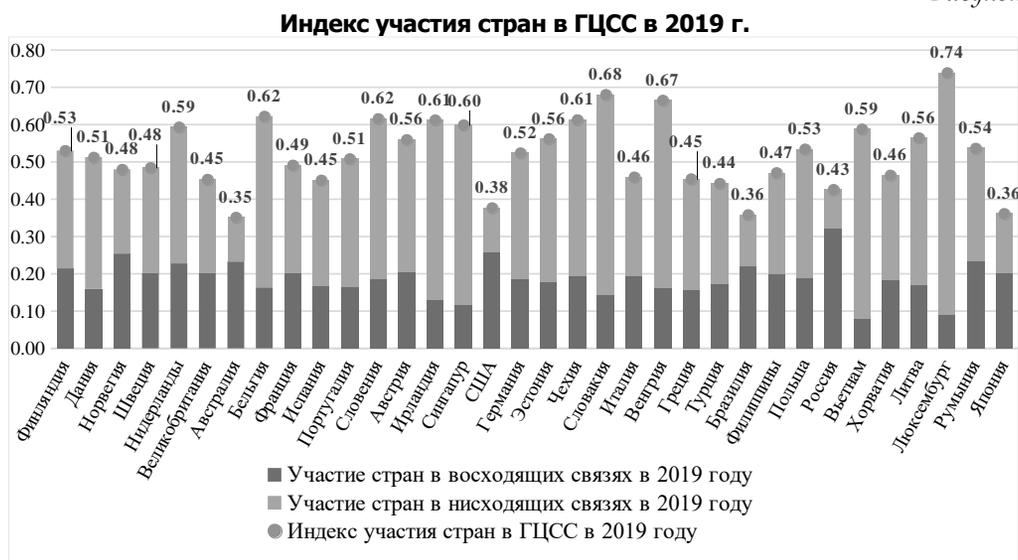
ВВЕДЕНИЕ

Исторически первым типом организации экономической деятельности человека было натуральное хозяйство, так как оно была ограничена территориально. Промышленная революция конца XIX – начала XX веков сопровождалась стремительным развитием технологий, способствовала развитию международных производственных связей, а первая половина XX века характеризовалась дальнейшей диверсификацией и усилением экономических связей национальных хозяйств. Во второй половине ключевыми тенденциями развития мирового хозяйства стали интернационализация и глобализация международных экономических отношений, сопровождавшиеся укреплением торгово-экономических связей между государствами и увеличением количества соглашений о межфирменном сотрудничестве в совместном производстве. Углублялся и процесс международного разделения труда, который в значительной мере повлиял на развитие концепции цепочек добавленной стоимости (ЦДС) [Porter, 1985]; [Hopkins, Wallerstein, 1986]; [Gereffi, Korzeniewicz, 1994; 95-122]. В начале нового тысячелетия фрагментация производственного процесса приобрела глобальные масштабы, возникла концепция глобальных цепочек добавленной стоимости (ГЦДС), согласно которой в механизм аккумуляции добавленной стоимости стали включаться различные страны мира [13].

В ГЦДС участвуют развитые и развивающиеся страны, независимо от уровня технологического развития, но уровень включённости в конкретную цепочку, а следовательно, и возможности извлекать максимальную выгоду значительно раз-

личаются. Индикаторами уровня участия стран в ГЦДС являются «вертикальная специализация» [Hummels, Ishii and Yi, 2001], или «импортированная добавленная стоимость» – ИДС (*foreign value added, FVA*), которая показывает долю импортных ресурсов в валовом экспорте страны. Остальная часть экспорта представляет собой «внутреннюю добавленную стоимость» – ВДС (*domestic value added, DVA*). Для более ясного понимания степени участия страны в глобальных цепочках был разработан специальный индекс, который объединил в себе две составляющие валового экспорта страны [7]. Индекс рассматривает экономику в качестве потребителя промежуточных товаров для последующего экспорта (нисходящее, или обратное, участие, сопоставимо с ИДС) и в качестве продавца промежуточных товаров другим странам для последующего экспорта последними (восходящее, или прямое участие, сопоставимо с ВДС).

Рисунок



С составлено авторами на основе [6].

Соотношение долей внутренней и зарубежной добавленной стоимости в валовом экспорте страны определяет специфику участия страны в ГЦДС, которая может зависеть от некоторых характеристик и особенностей национальной экономики. Страны с развивающейся экономикой вовлечены в глобальные цепочки в большей степени, чем государства с развитой экономикой, так как это способствует росту доходов и занятости, следовательно, приводит к сокращению масштабов бедности. Но, при этом большинство стран Центральной Азии, Южной Америки, Африки в основном производят товары для будущей переработки в других звеньях ГЦДС. Развитые же экономики, США, Канада, Германия и др., вовлечены по большей мере в сложные ГЦДС, производящие инновационные и высокотехнологичные товары, а также в те участки цепочек, где создаётся наибольший объём добавленной стоимости (см. рисунок).

Страны с высоким уровнем ВВП, например США, ввиду своей масштабности в меньшей степени зависят от импортных товаров, используемых впоследствии в своём экспорте. Однако не только размер экономики определяет характер участия страны в ГЦДС, но и товарная структура экспорта, а также звено в ГЦДС, которое занимает данная экономика.

Комбинация рассмотренных характеристик национальной экономики помогает объяснить специфику участия стран в глобальных цепочках. Но, так как эти факторы могут иметь разнонаправленный характер, имеет смысл полагаться на динамику рассматриваемых показателей. Более того, стоит рассмотреть и факторы, которые могут оказывать влияние не только на характер, но и на уровень вовлечённости стран в ГЦДС. Необходимо уделить также особое внимание тенденции, когда промышленное производство из развивающихся стран возвращается в США и в страны Западной Европы.

ХАРАКТЕР УЧАСТИЯ СТРАН В ГЦ СОЗДАНИЯ СТОИМОСТИ

Успешное участие страны в глобальных цепочках зависит от определённых условий и факторов, позволяющих национальной экономике извлекать максимальные выгоды от данной интеграции. *Факторы производства*, безусловно, играют важную роль в международной торговле, как объясняет экономическая теория Хекшера – Олина [Ohlin, 1937]. Согласно этой теории, национальная экономика специализируется на экспорте тех товаров, в производстве которых используются избыточные факторы, и на импорте товаров, для создания которых экономика не обладает достаточным их количеством. В исследовании рассматриваются следующие производственные предпосылки: *капитал, природные ресурсы и труд*. Последний фактор мы разделяем на две группы: низкоквалифицированный труд и средне- и высококвалифицированный труд.

Разделение труда, фрагментация производства, международная торговля развивались в условиях глобализации, что ещё более активизировало интернациональную экономическую кооперацию. Однако экономические отношения между странами подвергаются *политическому воздействию*, тогда возникают препятствия для экономической интеграции, которые влияют на торговлю, инвестиционные потоки, логистику и, следовательно, на участие страны в ГЦДС. Более ранние исследования подтверждают, что «потепление» и «охлаждение» в политических отношениях между странами влияет на увеличение или сокращение объёмов торговли между ними [Whitten, 2020].

Однако на участие стран в глобальных цепочках влияют не только внешнеполитические отношения. Торговля характеризуется постоянным заключением сделок, непрерывным исполнением обязательств и большими потоками инвестиций, и для обеспечения данных процессов в государстве необходима устойчивая и развитая институциональная *система*. Исследования выявили положительную корреляцию между верховенством закона и вовлечённостью страны в ГЦДС [8]. Было доказано, что устойчивые и качественные институты – это основные признаки,

характеризующие экономические результаты страны [Acemoglu et al., 2001], а также связующие звено между торговлей и экономическим ростом [Pascali, 2017].

Поскольку участие страны в глобальных цепочках предполагает пересечение потоками товаров и услуг территориальных границ, существуют внешнеэкономические факторы, которые, с одной стороны, способствуют получению выгод от интеграции экономики в цепочки, а с другой – напротив, создают некоторые препятствия для подобной деятельности. Одним из таких факторов может быть *таможенно-тарифное регулирование*, которое заключается в применении ввозных и вывозных таможенных пошлин для защиты внутреннего рынка. Хотя ввозные таможенные пошлины являются распространённым инструментом регулирования, участвующим в защите внутреннего рынка, их высокие значения могут увеличивать торговые издержки. Данное обстоятельство будет негативно влиять на решения производителей и поставщиков, замедляя таким образом темпы международной торговли. В условиях торговли в рамках ГЦДС высокие ввозные пошлины приводят к «выпадению» некоторых экономик из цепочек. Проведённые исследования уже выявили обратную взаимосвязь между тарифами на импорт конечных и промежуточных товаров, а также между экспортными тарифами и уровнем участия страны в глобальных цепочках [8].

Ещё одно явление внешней экономики, которое оказывает влияние на интеграцию страны в ГЦДС – *валютный курс*. Торговля в рамках глобальных цепочек – это разновидность международной торговли, эффективность и темпы которой непосредственно зависят от курса валют и его колебаний. Именно валютный курс связывает показатели внутреннего и мирового рынков, воздействует на экспортные и импортные цены, тем самым существенно влияя на внешнюю торговлю стран. Когда национальная валюта укрепляется, внутренние цены теряют свою конкурентоспособность, а эффективность экспорта снижается. Это приводит к сокращению производства в стране, в первую очередь, из-за сокращения отраслей, ориентированных на экспорт. В свою очередь, эффект девальвации зависит от соотношения положительного влияния на экспорт и отрицательного на импортные факторы производства в конкретной отрасли: чем сильнее валютно-курсовое влияние на экспорт, тем больше увеличивается относительная прибыльность (рентабельность) такой отрасли промышленности в результате обесценения курса национальной валюты [Campa, Goldberg, 2002]. Таким образом, валютный курс влияет на торговлю между странами в основном за счёт изменения цен на экспорт и импорт, так как они сразу же изменяются при пересчёте в иностранную валюту в связи с флуктуациями национальной валюты.

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) как фактор внешней экономики также оказывают воздействие на торговлю в рамках ГЦДС. Инвестирование в таком случае выгодно как для донора (возможность получать прибыль), так и для реципиента (дополнительный источник средств для расширения производства, реализации проектов и т.д.). Несмотря на то, что существует ряд аргументов в пользу того, что ПИИ и международная торговля взаимозаменяемы (так как представляют собой способы участия национальных экономик на внешних рынках), всё же стоит говорить и об их взаимодополняемости. Р. Липси и М. Вайсс в своём исследова-

нии [Lipsey, Weiss, 1981] показывают положительное влияние иностранных инвестиций США на экспорт промышленных товаров из страны, а П. Виламоски и С. Тинклер доказали положительное воздействие ПИИ на торговлю между Мексикой и США [Wilamoski P., Tinkler S, 1991].

По мере движения товара по глобальным цепочкам торговые издержки увеличиваются, причём большая их часть создаётся на нисходящих этапах цепочек, которые, требуют импорта комплектующих и часто характеризуются сборочными процессами. Деятельность ГЦДС сейчас в основном сосредотачивается вокруг трёх крупных производственных центров – США, КНР и ФРГ [9]. Поэтому страны, приближенные к этим центрам, будут стремиться к активному участию в нисходящих ГЦДС ввиду более низких транспортных издержек. Напротив, *географическое положение* удалённых стран будет способствовать их интеграции в восходящие ГЦДС с низкими издержками, так как транспортные издержки для таких стран будут существенно выше.

В последние годы основным глобальным трендом развития мировой экономики становится *цифровизация*, которая увеличивает объём, охват и скорость международной торговли, значительно снижая стоимость участия в ней [Lopez-Gonzalez, Ferencz, 2018], а сетевые коммуникации ускоряют переход к децентрализованной, распределённой модели производства, что позволяет упрощать координацию глобальных цепочек создания добавленной стоимости. В 2015 г. в исследовании, проведённом Глобальным центром цифровых преобразований бизнеса (*Global Center for Business Transformation, DBT Center*), было установлено, что в анализируемых отраслях практически 40% компаний исчезнут в ближайшие 10 лет. Это произойдёт именно благодаря цифровой трансформации, которая размывает границы между отраслями, изменяя структуру добавленной стоимости [3].

Развитие и активное внедрение цифровых технологий стало катализатором мировой торговли, сократило значительную долю операционных издержек. Однако влияние цифровой трансформации на торговлю в рамках ГЦДС и их структуру на данный момент трудно оценить однозначно. С одной стороны, проникновение таких технологий, как искусственный интеллект (*Artificial Intelligence*), Интернет вещей (*Internet of Things*), блокчейн (*Blockchain*) и др., положительно воздействует на снижение издержек и расширение географии торговли. Но, с другой стороны, влияя на производителей, цифровые технологии также меняют и поведение потребителей, для которых одним из ключевых факторов становится скорость удовлетворения их потребностей. Целесообразно эмпирически оценить направление и характер воздействия рассмотренных факторов на участие стран в глобальных цепочках.

ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Сегодня существует большое количество научных работ, посвящённых теоретическим аспектам ГЦДС, однако исследований эмпирического характера, изучающих влияние различных факторов на уровень участия стран в глобальных цепочках, по-прежнему недостаточно. Основой для данного исследования стала

методология, предложенная в работах, рассматривающих причины участия экономики различных стран в глобальных цепочках [5]; [12]; [Fernandes et al., 2022]. Авторы оценивают влияние одиннадцати факторов, влияющих на уровень участия. В данной работе модель видоизменена – для описания некоторых из них использованы другие переменные, а также добавлен ещё один фактор – *цифровая трансформация*.

Мы используем выборку из 34 стран, различных по уровню экономического развития, географическому положению и природе участия в глобальных цепочках. Эмпирическое исследование охватывает временной интервал длиной в пять лет – с 2015 по 2019 г., что позволяет сделать достоверные выводы о вовлечённости стран. Наличие в модели фактора цифровой трансформации обуславливает нижнюю границу временного интервала – активное проникновение цифровых технологий в экономику началось с 2014 г. и в более ранних исследованиях не рассматривалось. Ограничивая временной промежуток 2019 годом, мы абстрагируемся от влияния пандемии *COVID-19* на торговлю ввиду недостаточной статистики и невозможности в полной мере пока оценить её влияние на характер участия стран в глобальных цепочках создания стоимости.

Эмпирический анализ представлен двумя видами регрессий (отдельно для каждой зависимой переменной) – для индекса восходящего и нисходящего участия стран в глобальных цепочках соответственно. Спецификация модели имеет следующий вид:

$$Y_{\alpha} = \beta_0 + \beta_1 X_{\alpha} + \varepsilon_{\alpha}.$$

Зависимая переменная в модели – Y – характеризует уровень участия страны в глобальных цепочках стоимости, в качестве которого используется индекс участия в восходящих или нисходящих цепочках¹. Индексы s и t , соответственно, обозначают конкретную страну и временной промежуток. Вектор X отражает независимые (объясняющие) переменные, описывающие соответствующие факторы, влияющие на характер участия стран в ГЦСС:

1) *Факторы производства* описываются такими переменными, как рента, полученная от натуральных ресурсов (в % ВВП); логарифм площади страны в отношении к ВВП; логарифм доли высоко- и среднеквалифицированного труда (в соответствии с Международной стандартной классификацией профессий, *ISCO*) в общем числе занятых; логарифм доли низкоквалифицированного труда в общем числе занятых; валовое накопление основного капитала (ВНОК) (в % ВВП); внутренний промышленный потенциал – добавленная стоимость, созданная в промышленном секторе (в % ВВП).

2) *Геополитические факторы* описываются такими переменными, как расстояние страны до крупнейших хабов ГЦСС (учитывается логарифм суммы расстояний между столицами государств); индекс политической стабильности в государстве. Под хабами понимаются государства, имеющие наибольшее количество свя-

¹ В качестве информационной базы для проведения эмпирического анализа был использован индекс участия стран в ГЦСС, рассчитанный Азиатским банком развития, отдельно рассчитаны индексы участия в восходящих и нисходящих цепочках с 2015 по 2019 год.

зей с соседними странами внутри конкретных ГЦСС и наибольший объём созданной добавленной стоимости. На данный момент лидерами по этому показателю являются ФРГ, КНР и США – именно на них приходится значительная часть импорта конечной продукции с добавленной стоимостью [9].

3) *Внешнеэкономические факторы* описываются такими переменными, как средневзвешенная таможенная ставка (в %), чистый приток прямых иностранных инвестиций (в трлн долл.); среднегодовая волатильность номинального курса валюты ².

4) *Фактор цифровой трансформации* описывается Глобальным индексом сетевого взаимодействия (*Global Connectivity Index*), который отражает процесс перехода страны к цифровым технологиям, показывая взаимосвязь между уровнем инвестиций в сферу ИКТ и экономическим ростом, в основе которого лежат информационные технологии. Данный индекс рассматривает проникновение в производственные и торговые процессы таких технологий, как широкополосная связь, облачное хранение, Интернет вещей и искусственный интеллект – в четыре «столпа» – спрос, предложение, опыт применения и потенциал, что обеспечивает всесторонний анализ цифровизации экономики.

Так как среди набора исследуемых факторов есть инвариантные во времени величины, то использовать модели с фиксированными эффектами невозможно. К тому же можно предположить, что индивидуальные неизмеримые отличия объектов выборки обуславливаются не рассматриваемыми факторами. Поэтому эмпирическое исследование влияния факторов на характер участия стран в ГЦСС было проведено на основе построения МНК-моделей (см. табл.). Размер итоговой выборки составил 170 наблюдений.

Таблица

Результаты регрессионного анализа

| | ИДС (1) | ИДС (2) * | ВДС (3) | ВДС (4) ** |
|---|------------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Константа | 2,1521*** (0,4088) | 2,1145*** (4,915) | 0,0245 (0,1312) | 0,0557 (0,1351) |
| Ресурсная рента | -0,0036 (0,0038) | -0,0036 (-0,9745) | 0,0108*** (0,0016) | 0,0105*** (0,0015) |
| Логарифм площади страны | -0,0440*** (0,0060) | -0,0433*** (-6,954) | 0,0103*** (0,0027) | 0,0100*** (0,0026) |
| Логарифм средне- и высококвалифицированного труда | 0,0624 (0,3465) | -0,1625 (-0,4321) | 0,0878 (0,1275) | 0,1512 (0,1292) |
| Логарифм низкоквалифицированного труда | 0,0881 (0,0703) | 0,0599 (0,8345) | -0,0412* (0,0233) | -0,0338 (0,0229) |
| Логарифм расстояния | -0,1145*** (0,0293) | -0,1226*** (-3,694) | -0,0044 (0,0136) | -0,0021 (0,0144) |
| Логарифм внутреннего промышленного потенциала | -0,0476*** (0,0087) | -0,0454*** (-4,944) | 0,0121*** (0,0027) | 0,0108*** (0,0028) |
| Таможенная ставка | 0,0119** (0,0050) | | -0,0041* (0,0021) | |

² Среднегодовая волатильность валютного курса рассчитана по формуле $T = \sigma T$, $T = 1$ год

| | ИДС (1) | ИДС (2) * | ВДС (3) | ВДС (4) ** |
|--|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|
| Таможенная ставка (t-1) | | 0,0113** (0,0050) | | -0,0045** (0,0019) |
| ПИИ | 0,0603 (0,0666) | | -0,0029 (0,0294) | |
| ПИИ (t-1) | | 0,0559 (0,0674) | | 0,0225 (0,0258) |
| Индекс политической ста- бильности | 0,0613** (0,0238) | 0,0632** (0,0262) | -0,0236* (0,0124) | -0,0239** (0,0138) |
| Волатильность номинального курса | -0,1269 (0,2549) | -0,0587 (0,2941) | -0,0383 (0,0909) | -0,0162 (0,1146) |
| Глобальный индекс сетевого взаимодействия | -0,2644* (0,1516) | -0,2692* (0,1538) | 0,0587 (0,0427) | 0,0458 (0,0454) |
| ВНОК | 0,0069*** (0,0016) | 0,0061*** (0,0014) | -0,0020*** (0,0007) | -0,0018** (0,0007) |
| R^2 | 0,80 | 0,80 | 0,77 | 0,78 |

*Так как в полученной модели есть незначимые переменные, мы проводим тест на избыточные переменные. Нулевая гипотеза свидетельствует о нулевых параметрах регрессии для таких переменных. Полученное p -значение = 0,048213 < 0,05 говорит о том, что на 5%-ном уровне значимости нулевая гипотеза отвергается. Следовательно, коэффициенты при незначимых переменных отличны от нуля и их исключение из модели не улучшает её информационные критерии. Ввиду неоднородности исследуемой выборки, а также большого количества независимых переменных, диапазон значений которых может быть достаточно широким, важно учитывать возможность нарушения предпосылки о постоянстве дисперсий случайной ошибки. Для устранения этой проблемы используются робастные ошибки в форме *Arellano*.

**Аналогично регрессии на уровень нисходящего участия страны в ГЦСС, в данной модели тоже присутствуют незначимые переменные. Для них также проводится тестирование на избыточные переменные. Полученное p -значение = 0,001185 < 5%-ного уровня значимости, соответственно, гипотеза о равенстве нулю параметров регрессии для незначимых переменных отвергается. Поэтому данные переменные, хоть и являются незначимыми, не могут быть исключены из модели.

Составлено авторами на основе корреляционно-регрессионного анализа.

Таможенные тарифы и чистые притоки прямых иностранных инвестиций могут иметь двустороннюю причинно-следственную связь с зависимой переменной и, следовательно, вызывать проблему эндогенности. Так, страны, интегрированные в ГЦДС, могут сознательно занижать ввозные пошлины для получения более дешёвых импортных комплектующих или завышать их для защиты внутреннего рынка, а активная вовлечённость в глобальные цепочки может способствовать росту объёмов привлекаемых иностранных инвестиций. Ввиду возможного возникновения подобной проблемы мы строим дополнительно модели как для участков нисходящего участия (*модель ИДС(2)*), так и восходящего (*модель ВДС(2)*), в которых вместо переменных *Таможенной ставки* и *ПИИ* используем их первые лаги в качестве инструментов.

Из построения *модели ИДС (2)* видно, что значения коэффициентов становятся несколько меньше, однако направление влияния не меняется и значимость фактора таможенной ставки остаётся на уровне 5%, следовательно, возможная обратная причинно-следственная связь не оказывает существенного влияния на смеще-

ние МНК-оценок. Таким образом, если в текущем году таможенная ставка изменится на 1 п.п., то в следующем году уровень участия страны в нисходящих цепочках при прочих равных увеличится на 0,0113. Аналогично и для прямых иностранных инвестиций: изменение ПИИ на 1 трлн долл. в текущем году приведёт при прочих равных к росту уровня участия страны в нисходящих ГЦСС в следующем году на 0,0559.

Подобно модели с уровнем нисходящего участия в качестве зависимой переменной в модели ВДС(2) вместо переменных таможенной ставки и ПИИ мы также используем их первые лаги во избежание эндогенности. Стоит заметить, что коэффициент при переменной прямых иностранных инвестиций изменился с отрицательного на положительный, однако коэффициент при переменной таможенной ставки остался отрицательным, а его значимость увеличилась до 5%.

РЕОРГАНИЗАЦИЯ ГЦДС

На основании полученной регрессии (модель ИДС(1) в табл.) можно заметить, что большинство коэффициентов имеют ожидаемые знаки, а также являются статистически значимыми. Так, владение страны таким фактором производства, как земля, а также площадь страны, оказывают негативное влияние на её вовлечённость в нисходящие цепочки, которые подразумевают импорт сырья и экспорт готовой продукции. В отличие от земли, труд и капитал как факторы производства положительно воздействуют на уровень участия страны в нисходящих ГЦДС, причём, следует отметить статистическую значимость капитала на уровне 1%. Статистической значимостью на уровне 1% также отличаются коэффициенты при переменных логарифма расстояния и логарифма внутреннего промышленного потенциала. Также страны со значительным внутренним производственным потенциалом менее активно вовлечены в нисходящие ГЦДС, так как имеют больше возможностей для замены импортного сырья и комплектующих.

Построение соответствующей модели для выявления факторов, оказывающих влияние на уровень участия стран в восходящих цепочках (модель ВДС(1) в табл.) показало, что природные ресурсы оказывают значительное влияние на участие страны в восходящих цепочках, это подтверждают положительные и значимые на уровне 1% коэффициенты при переменных, отражающих полученную от земельных ресурсов ренту, а также площадь страны. Значительный внутренний промышленный потенциал также связан с более высокой вовлечённостью страны в восходящие глобальные цепочки. Интересно заметить, что коэффициент при переменной ВНОК отрицательный, так как рост валовых накоплений будет способствовать развитию промышленности, которая, в свою очередь, характерна для производственных этапов нисходящих ГЦДС. Модель также демонстрирует положительное влияние средне- и высококвалифицированной рабочей силы, в то время как низкоквалифицированный труд находится в отрицательной зависимости с уровнем участия страны в восходящих цепочках, однако оба эти фактора не являются значимыми. Данный факт, по нашему предположению, может быть связан, скорее всего, с процессом *цифровой трансформации*, так как ряд проведённых

ранее исследований указывают на то, что внедрение новых технологий делают производственную функцию менее трудоёмкой. Например, растущий объём производственных задач может быть выгодно автоматизирован [Acemoglu, Restrepo, 2018]. В более раннем исследовании также было показано, что на микроуровне внедрение технологий замещение рабочей силы происходит неравномерно и концентрируется на крупных предприятиях [14]. Такие компании зачастую являются активными участниками глобальных цепочек, и поэтому вытеснение и замещение труда в них оказывает влияние на незначительность этого фактора для вовлечённости стран в ГЦДС. Поэтому мы предполагаем, что именно внедрение активно развивающихся сегодня цифровых технологий, оказывает влияние на вытеснение труда как важного фактора для участия стран в ГЦДС.

Стоит заметить, что цифровая трансформация, которая в данной модели представлена Глобальным индексом сетевого взаимодействия (ГИСВ), оказывает отрицательное влияние на участие стран в нисходящих цепочках, со значением на 10%-ном уровне. Мы предполагаем, что такой эффект может быть вызван сокращением или упразднением конкретных производственных этапов. Активные процессы цифровой трансформации ведут к тому, что границы между этапами производства и сферой услуг становятся менее заметными, что лишает некоторые страны возможности участвовать в глобальных цепочках.

Ещё одной набирающей силу в мировой экономике тенденцией, ключевым фактором усиления которой становятся цифровые технологии, стал *решоринг* – процесс возврата промышленного производства из развивающихся стран в США и в страны Западной Европы [Гудкова, Логинова, 2020: 42-60]). Согласно отчёту «*Решоринг инициатив*» [2] (структура, созданная специально для работы по возвращению промышленного производства в США), в 2016 г. впервые за долгое время (с 70-х годов прошлого столетия) процесс аутсорсинга развернулся. В 2017 г. компании сообщили о появлении 171 тыс. рабочих мест, возвращённых в США из офшоров в сфере производства (что составило 90% общего числа рабочих мест, добавленных в том же году), и это было на 52% больше чем в 2016 г., в результате чего в 2017 г. общее количество «восстановленных» рабочих мест превысило минимум занятости в промышленности 2010 года на 576 тыс. рабочих мест. Подобная тенденция объясняется тем, что многие компании в офшорных странах столкнулись с ростом расходов на оплату труда, увеличением стоимости материальных затрат и снижением оперативности и качества обслуживания [11].

На процесс решоринга повлияли и другие важные факторы: близость к потребителям внутреннего рынка, политика розничных торговых сетей США, а также уровень тарифов. Таможенные ставки по итогам построения модели оказались важными для вовлечённости стран в нисходящие цепочки на уровне 5% – логично предположить, что их рост должен накладывать определённые ограничения на международную торговлю страны, снижая объёмы в традиционной форме и в рамках ГЦДС. Участие в восходящих цепочках выше в тех странах, где ниже таможенные пошлины, так как высокие ввозные и вывозные ставки могут сдерживать объёмы экспорта и импорта. Например, после начала торговой войны между ЕС и США, когда Новый Свет учредил 25%-ные пошлины на сталь и

10%-ные на импортируемый алюминий, а Старый Свет в ответ обложил 25%-ной ввозной пошлиной ряд американских товаров, промышленные компании обеих сторон вынуждены были приступить к масштабной реорганизации поставок [Толкачев, 2018; 71]. Но, и участие в мировой торговле также оказывает влияние на размеры таможенных ставок, поэтому эта переменная, как отмечалось раньше, может быть эндогенной. По результатам построенной модели коэффициент при данной переменной положительный, что, связано, видимо, с характером выборки. Около трети наблюдений – страны Европейского Союза, для которых таможенные пошлины и количественные сборы устранены, поэтому полученный коэффициент не может в полной мере интерпретировать влияние данного фактора. Несмотря на это, фактор таможенной ставки на уровне 5% для восходящих и для нисходящих участков, позволяет говорить о его значительном влиянии на участие страны в ГЦДС, и в совокупности с фактором цифровизации производства он становится определяющим в перестройке ГЦДС.

Активнее всего респондент развивается в отраслях, наиболее чувствительных к технологиям автоматизации и роботизации производственного процесса, к которым можно отнести в первую очередь производство текстиля и одежды, а также бытовых электроприборов, автомобилей и автокомплекующих. Автоматизации и роботизации ГЦДС, формирующиеся в эпоху Четвёртой промышленной революции, соответствуют новой производственной парадигме: «глобальный дизайн – локальное производство» [Толкачев, 2018: 77], при этом отмирают цепочки, отличающиеся массовым производством и конвейерными линиями. Если на пике процесса глобализации цепочки характеризовались *протяжённостью и разветвлённостью*, то системе ГЦСС, которая формируется сейчас в условиях Индустрии 4.0, свойственна *регионализация* цепочек.

Цифровая трансформация оказывает положительное влияние на уровень участия стран в восходящих ГЦДС, в отличие от её влияния на нисходящие цепочки. Данный факт может быть обоснован, например, тем, что автоматизация или роботизация процессов добычи и переработки природных ресурсов увеличивает объёмы добычи, доступные для экспорта, что ведёт к активному участию в восходящих ГЦДС, происходит переход к тем звеньям цепочек, в которых создаются более высокие объёмы добавленной стоимости. Незначительность коэффициента при переменной цифровой трансформации для уровня участия в восходящих цепочках объясняется размером и качеством выборки, однако вектор её влияния на участие стран в глобальных цепочках обозначен с учётом коэффициента детерминации модели (0,78). Это свидетельствует о высокой объясняющей способности регрессии и может стать основой будущих исследований с использованием других прокси-переменных для измерения цифровизации.

Качество и уровень развития институтов, которые в исследовании представлены индексом политической стабильности, объясняют также вовлечённость страны в нисходящие ГЦДС, оказывая положительное влияние (на 5%-ном уровне значимости), так как торговые процессы, заключение контрактов требуют устойчивой институциональной системы и правового обеспечения сделок. Интересно заметить, что институциональное качество негативно влияет на индекс участия в

восходящих связях, в отличие от моделей с индексом нисходящего участия в качестве зависимой переменной. Данный факт может быть обусловлен тем, что зачастую страны, участвующие в восходящих цепочках, то есть являющиеся активными экспортёрами природных ресурсов, принадлежат к развивающимся экономикам или к странам с нестабильной политической ситуацией. Политическая нестабильность и недостаточный уровень развития экономики делают такие страны менее привлекательными для прямого иностранного инвестирования, в отличие от стран с более стабильной экономической и политической ситуацией, что может влиять на незначительность фактора ПИИ.

Что касается волатильности валютного курса, то она оказывает отрицательное влияние на уровень участия в восходящих ГЦДС, и имеет обратную взаимосвязь с вовлечённостью страны в нисходящие глобальные цепочки, однако также не является статистически значимым. Незначительность ряда факторов не даёт оснований утверждать, что они не оказывают влияния на участие стран в ГЦДС, так как проведённые тесты на избыточные переменные показали, что коэффициенты при соответствующих переменных отличны от нуля.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цель данного исследования заключалась в том, чтобы выявить причины, которые оказывают влияние на характер вовлечённости стран в глобальные цепочки, поэтому результаты построенных моделей можно считать вполне релевантными, так как они отражают относительную значимость исследуемых факторов. Были прослежены также тренды и перспективы развития торговли в рамках ГЦДС в условиях внедрения информационных технологий и активной политики респоринга. Полученные в ходе эмпирического анализа результаты сопоставимы с результатами более ранних исследований [Banerjee V. et al, 2020], что ещё раз подтверждает верность выбора спецификации модели и качество проведённого нами исследования. Однако следует отметить, что недостаточное количество данных, а также сложность доступа к ним и их неоднородность накладывают ограничения на размер выборки, которая отличается относительно небольшим количеством наблюдений, а также на количество доступных методов исследования (например, невозможность использования модели с фиксированными эффектами ввиду наличия инвариантных во времени переменных). Существуют также и другие факторы, оказывающие влияние на уровень и характер вовлечённости стран в глобальные цепочки, которые интересно было бы исследовать в дальнейших работах. Но, несмотря на ограничения, поставленную в исследования цель о выявлении факторов и определении их относительной значимости можно считать достигнутой, а полученные результаты использовать в качестве основы для будущих исследований.

Так как феномен глобальных цепочек создания стоимости постоянно развивается, находясь под влиянием изменений в экономических, политических и иных отношениях между странами, он всё ещё представляет собой основу для многих исследований. Особенно интересным представляется изучение влияния кризиса

COVID-19 на мировую торговлю в целом и на структуру глобальных цепочек в частности, которая ввиду карантинных мер могла быть подвержена трансформации. В ЮНКТАД уже оценили возможные негативные последствия пандемии, с точки зрения сокращения экспорта промежуточной продукции из Китая, являющегося ключевым игроком ГЦДС, для торговли и производства других стран: по предварительным расчётам его 2%-ное снижение нанесёт наибольший урон именно странам ЕС (15,5 млрд долл.) и США (5,7 млрд долл.) [4].

Но не только пандемия оказала влияние на конфигурацию ГЦДС в последние несколько лет. Постоянное изменение конъюнктуры мирового рынка ввиду геополитических и экономических факторов также воздействует на интеграцию стран в глобальные стоимостные цепочки, что, возможно, будет усиливать фрагментацию производственных процессов, делать политику reshoring ещё более популярной, приводя к дезинтеграции мировое сообщество. США, как и прежде, стремятся использовать бурное и неустойчивое развитие событий в мире в своих национальных интересах, которые в соответствии с их официальными документами распространяются далеко за пределы их территории [Пороховский, 2022: 10]. Развернувшаяся в середине 2018 г. по инициативе Трампа полноценная торговая война США с Китаем и Европой вносит ещё один мощный вклад в перестройку глобальных цепочек добавленной стоимости [1]. Подобные изменения структуры ГЦДС усиливают регионализацию производства, задавая вектор постглобализационного развития мировой экономики. Таким образом, на основе проведённого исследования можно и дальше изучать факторы, влияющих на вовлечённость стран в глобальные цепочки, добавлять новые прокси-переменные, расширять объём выборки и временной промежутков, а рассматривать торговлю в рамках ГЦДС, исходя из условий, когда формируются новые тенденции постглобального развития.

ИСТОЧНИКИ

1. Толкачёв С.А. Как торговые войны и reshoring воздействуют на реорганизацию глобальных цепочек добавленной стоимости, 28 августа 2018. *Капитал страны. Федеральное интернет-издание*. Available at: https://kapitalrus.ru/articles/article/kak_torgovye_voiny_i_reshoring_vozdeistvuut_na_reorganizaciu_globalnyh_cepoc/. (accessed 05.04.2022).
2. Multi-regional Input-Output Tables. Asian Development Bank. Available at: <https://data.adb.org/> (accessed 18.05.2022).
3. Digital Vortex: How Digital Disruption is Redefining Industries. June, 2015. Cisco: официальный сайт. Available at: <https://www.cisco.com/c/dam/en/us/solutions/collateral/industry-solutions/digital-vortex-report.pdf>. (accessed 01.04.2022).
4. Global Trade Impact of the Coronavirus (COVID-19) Epidemic. March, 2020. UNCTAD. Available at: <https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcinf2020d1.pdf>. (accessed 23.04.2022).

5. Global Value Chains and Industrial Development: Lessons from China, South-East and South Asia. - 124 p. United Nations Industrial Development Organization. Available at: https://www.unido.org/sites/default/files/files/2018-06/EBOOK_GVC.pdf (accessed 12.03.2022).

6. Data Report. 2018. *Reshoring Initiative*. Available at: <http://reshorenw.org>. (accessed 01.04.2022).

7. Koopman R. Powers W., Wang Z., Wei S.-J. Give credit where credit is due: Tracing value added in global production chains. *National Bureau of Economic Research*. - 2010. - No. w16426. DOI:10.3386/w16426 Available at: <https://www.nber.org/papers/w16426>. (accessed 11.04.2022).

8. Kowalski P., Lopez Gonzalez J., Ragoussis A., Ugarte C., Participation of Developing Countries in Global Value Chains: Implications for Trade and Trade-Related Policies. *OECD Trade Policy Papers*. - 2015. - No 179. DOI:10.1787/5js33lfw0xxn-en Available at: https://www.idos-research.de/uploads/media/OECD_Trade_Policy_Papers_179.pdf. (accessed 20.03.2022).

9. Li X., Meng B., Wang Z. Recent patterns of global production and GVC participation. *Global value chain development report*. - 2019 - pp. 19-54. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e_ch1.pdf (accessed 12.05.2022).

10. Lopez-Gonzalez J., Ferencz J. 2018. *Digital Trade and Market Openness*. DOI:10.1787/1bd89c9a-en. Available at: <https://www.wita.org/wp-content/uploads/2018/10/1bd89c9a-en.pdf> (accessed 05.04.2022).

11. Tavassoli S. Manufacturing Renaissance: Return of manufacturing to western countries. *CSIR Electronic Working Paper Series*. - 2013. - 315 p. Available at: https://www.academia.edu/5160144/Manufacturing_Renaissance_Return_of_manufacturing_to_western_countries (accessed 17.05.2022).

12. Urata S., Baek Y. The determinants of participation in global value chains: a cross-country, firm-level analysis. *ADB Working Paper Series*. - 2020. - No. 1116. - 40 p. (accessed 20.04.2022).

13. World Investment Report. Global Value Chains. New York and Geneva, 2013. - 236 p. UNCTAD. Available at: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf (accessed 11.05.2022).

14. Zolas N., Kroff Z., Brynjolfsson E., McElheran K. Beede D., Buffington C., Goldschlag N., Foster L., Dinlersoz E. Measuring Technology Adoption in Enterprise-Level Surveys: The Annual Business Survey. *American Economic Association Presentation*. San Diego. - 2020. - 42 p. Available at: https://www.aeaweb.org/conference/2020/preliminary/1987?q=eNqrVipOLS7OzM8LqSxIVbKqhnGVrjQMIXSUUstS80qAbCOIWh2lxOLi_GQgByheklqUC2GlfZChTJzUyGsszUcpBRRQUFIGMMQECpthZcMAZ0H1Y (accessed 21.04.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Гудкова Т.В., Логинова В.С. Решоринг промышленности США: цифровизация vs глобализация. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2020, № 7. С. 42-60. DOI: 10.31857/S268667300010134-7

Пороховский А.А. Национальная инфраструктура как фактор экономического развития США. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022, № 6. С. 5-20. DOI: 10.31857/S2686673022060013

Толкачёв С.А. Изменение качества и структуры цепочек добавленной стоимости в эпоху четвертой промышленной революции: влияние кризиса глобализации и наступление цифровой экономики. *Экономическое возрождение России*. 2018. №. 4 (58). С. 64–80.

REFERENCES

Acemoglu, D., Johnson S., Robinson J. A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 2001, No. 5. – pp. 1369- 1401.

Acemoglu, D., Restrepo P. The Race between Man and Machine: Implications of Technology for Growth, Factor Shares, and Employment. *American Economic Review*, 2018, No. 108(6). – С. 1488–1542. DOI:10.1257/aer.20160696

Banerjee, B. et al. Determinants of Global Value Chain Participation: Cross-country Analysis. *Indian Economic Review*, 2020, No. WP 1/2020. DOI:10.1007/s41775-022-00137-w

Borin, A., Mancini, M. Measuring what matters in global value chains and value-added trade // World Bank policy research working paper, 2019, No. 8804.

Campa, J.M., Goldberg, L.S. Exchange Rate Pass-Through into Import Prices: A Macro or Micro Phenomenon? *Open Journal of Social Sciences*, 2016, 04(04):13-20 DOI:10.4236/jss.2016.44003

Fernandes, A.M., Kee, H.L., Winkler, D.E. Determinants of Global Value Chain Participation: Cross- Country Evidence. *The World Bank Economic Review*, 2022, No. 36 (2), pp. 329-360. DOI:10.1093/wber/lhab017

Hopkins, T.K., Wallerstein, I. Commodity chains in the world-economy prior to 1800. *Review (Fernand Braudel Center)*, 1986, No. 1, pp. 157-170.

Gereffi G., Korzeniewicz M. 1994. Commodity chains and global capitalism. London: ABC-CLIO, P. 334.

Gudkova, T.V., Loginova, V.S. Reshoring promyshlennosti SShA: tsifrovizatsiia vs globalizatsiia [Reshoring of the US industry: Digitalization VS globalization] (In Russ.). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2020, № 7, pp. 42-60. DOI: 10.31857/S268667300010134-7

Hummels, D., Ishii, J., Yi, K.M. The nature and growth of vertical specialization in world trade. *Journal of international Economics*, 2001, No. 1, pp. 75-96. DOI:10.2139/ssrn.163193

Lipsey, R.E., Weiss, M.Y. Foreign production and exports in manufacturing industries. *The review of Economics and Statistics*, 1981, С. 488-494. DOI:10.13140/2.1.5080.0329

Ohlin, B. 1937. Interregional and international trade. – L.: Harvard University Press, Cambridge. 617 p.

Pascali, L. The wind of change: Maritime technology, trade, and economic development. *American Economic Review*, 2017, No. 9, С. 2821-2854. DOI:10.1257/aer.20140832

Porokhovskiy, A.A. Natsional'naya infrastruktura kak faktor ekonomicheskogo razvitiia SShA [National infrastructure as a factor of economic development of the USA] (In Russ.). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2022, № 6, pp.5-20. DOI: 10.31857/S2686673022060013

Porter, M.E. 1985. *The Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. NY: Free Press, P. 540.

Tolkachev, S.A. Izmenenie kachestva i struktury tsepochek dobavlennoi stoimosti v epokhu chetvertoi promyshlennoi revoliutsii: vliianie krizisa globalizatsii i nastuplenie tsifrovoi ekonomiki [Changing the quality and structure of value chains in the Era of the Fourth Industrial Revolution: the impact of the globalization crisis and the onset of the digital economy] (In Russ.). *The economic revival of Russia*, 2018, No. 4 (58), pp. 64-80.

Wilamoski, P., Tinkler, S. The trade balance effects of US foreign direct investment in Mexico. *Atlantic Economic Journal*, 1999, No. 1, pp. 24-37. DOI: 10.1007/BF02299175

Whitten G., Dai X., Fan S., Pang. Y. Do political relations affect international trade? Evidence from China's twelve trading partners. *Journal of Shipping and trade*, 2020, No. 1, С. 1-24. DOI:10.1186/s41072-020-00076-w.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ГУДКОВА Татьяна Викторовна, кандидат экономических наук, доцент кафедры политической экономики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 46.

СУХОРУКОВА Дарья Максимовна, бакалавр экономики, выпускница экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 46.

GUDKOVA Tatiana Viktorovna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Political Economy, Faculty of Economics, Lomonosov Moscow State University.

Russian Federation, 119991, Moscow, Leninskie gory, 1, p. 46.

SUKHORUKOVA Darya Maksimovna, Bachelor of Economics, graduate of the Faculty of Economics of Lomonosov Moscow State University.

Russian Federation, 119991, Moscow, Leninskie gory, 1, p. 46.

Статья поступила в редакцию / Received 15.06.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 30.06.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 2.07.2022.

УДК: 327

DOI: 10.31857/S2686673022110050

EDN: GXMLNG

Здравоохранение в США: уроки пандемии *COVID-19*

Н.А. Шведова

Институт США и Канады им. Г.А. Арбатова

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.

Scopus Author ID: 57208550232

РИНЦ ID: 479195

ORCID: 0000-0001-6639-6392

e-mail: n.shvedova2015@yandex.ru

Резюме: Спустя два с половиной года с начала пандемии коронавирусной инфекции появился самый заразный её вариант. Американские эксперты обеспокоены «завоеванием» подвариантом семейства омикронов, известным как BA.5, доминирующих позиций. На самом деле, пандемия с невероятной силой обозначила слабые звенья здравоохранения США – его социальную недостаточность из-за исторически накопившихся дискриминационных системных «недугов» и принудила осознать, какую цену приходится платить, если нарушается баланс не только в природной среде, но и в социальной. Некоторые «недуги» здравоохранения США оказались кризисными. Несмотря на жёсткую критику и действительно огромные потери в первых периодах пандемии, страна справляется с проблемами. Возникает закономерный вопрос: почему вопреки проявившимся недостаткам частная система американского здравоохранения продолжит своё существование с учётом значительного вовлечения государства в её функционирование? Ответ в том, что действуют мощные факторы, удерживающие американское общество от готовности к масштабной реформе здравоохранения по образцу других развитых западных стран с системой обязательного медицинского страхования и с единым плательщиком в лице государства. Американское общество формирует представление о перспективах развития системы здравоохранения после вспышки пандемии *COVID-19*, в обсуждение которых вовлечены достаточно широкие круги населения. Тем более в ситуации активно развивающейся борьбы в период промежуточных выборов 2022 г.

Ключевые слова: пандемия *COVID-19*, семейство омикронов, Центры по контролю за заболеваемостью и профилактике, десять приоритетов для улучшения здоровья, стратегия управления BA.5.

Для цитирования: Шведова Н.А. Здравоохранение в США: уроки пандемии *COVID-19*. США & Канада: экономика, политика, культура. 2022; 52 (11): 64–80.

DOI: 10.31857/S2686673022110050 EDN: GXMLNG

The U.S. Healthcare: Lessons from the *COVID-19* Pandemic

Nadezda A. Shvedova

Arbatov U.S. and Canada Institute (ISKRAN)

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

Scopus Author ID: 57208550232

РИНЦ ID: 479195

ORCID: 0000-0001-6639-6392

e-mail: n.shvedova2015@yandex.ru

Abstract: American experts claim that "COVID is not defeated" in the United States. They are convinced that the positive lessons of the pandemic, such as the "unprecedented acceleration, high efficacy and safety of the first vaccines", which became available "only 10 months after the first virus sequencing", all this represents a "model" for moving forward. "We can't be so stupid as not to learn from our pandemic past," is the call to American society.

U.S. experts consider the COVID-19 pandemic a "catalyst for action" as it has shown "too clearly" the enormous impact and has clearly shown "the cost of the country's collapsing public health infrastructure" that is detrimental to both the health of the American people and their economic well-being. There is a near-unanimous belief that the next public health emergency is imminent, which should spur policymakers to "break the pattern of neglect and prioritize modern public health data collection capabilities, human resources, preparedness, and effective messaging strategies." This would mean learning from the lessons and willingness to "build on the progress made over the past two years."

A review of the evolution of the U.S. healthcare system during the coronavirus pandemic crisis (socio-economic and socio-political essence) convinces us that the experience of the pandemic in the USA points to the need for a healthcare system that values resilience over fragile efficiency and information system. It must be built on the principles of non-discrimination, addressing the health inequalities stemming from its history. The national public health system is developing in the context of an international one, therefore, the restoration of its international alliances, its system of social protection and trust in experience seems to be objectively determined.

The pandemic in the American society and its impact on the functioning of the most important sector of socio-economic life – the protection of the health of the country's population – given the incompleteness of the pandemic phenomenon, no doubt, will excite the American society and political circles because of its acute topicality in the situation of political election campaigns, in particular, clashes in the 2022 midterm elections.

Keywords: COVID-19 pandemic, omicron family, Centers for Disease Control and Prevention, Ten priorities for better health

For citation: Shvedova N.A. The U.S. Health: Lessons from the Coronavirus. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (11): 64-80.

DOI: 10.31857/S2686673022110050 EDN: GXMLNG

ВВЕДЕНИЕ

Согласно утверждениям Центров по контролю и профилактике заболеваний (*Centers for Disease Control and Prevention – CDC*) Министерства здравоохранения и социального обеспечения США [1], успехом большей части прироста ожидаемой продолжительности жизни, достигнутым в XX веке, американское население обязано прежде всего достижениям общественного здравоохранения. Медицинскому прогрессу отводится более скромное место в этом процессе.

Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) определяет общественное здравоохранение как «искусство и науку предотвращения болезней, продления жизни и укрепления здоровья посредством организованных усилий общества» [2].

На начало июля 2022 г. в Соединённых Штатах было зарегистрировано 1 018 578 летальных исходов от коронавирусной инфекции [3]. Пандемия COVID-19 в США чётко выявила остроту проблем, которыми страдало здравоохранение страны. Во-первых, США находятся на первом месте в мире по коли-

честву зарегистрированных смертей от коронавирусной инфекции в целом. *Во-вторых*, цветные американцы и общины с низким уровнем дохода испытывают на себе непропорционально большие издержки и последствия пандемии. Это заставило многих специалистов считать трудности, с которыми столкнулись США в предотвращении распространения и снижении воздействия *COVID-19*, в значительной степени результатом неадекватной готовности к реагированию общественного здравоохранения.

Страны с развитой системой общественного здравоохранения до пандемии смогли более эффективно реагировать на *COVID-19*. Изъяны данной сферы проявились не только в США, но и в ряде других стран мира. Специалистами отмечается общая «закономерность»: «мероприятия в области общественного здравоохранения успешны только тогда, когда несчастья не случаются. Это явление стало слишком очевидным на фоне реакции на пандемию *COVID-19*» [2].

НОВЫЕ ВАРИАНТЫ *COVID*: ПАНДЕМИЯ УПОРСТВУЕТ

Американские эксперты обеспокоены появлением в настоящее время, спустя два с половиной года после начального этапа пандемии в США, нового варианта, самого заразного и быстро передающегося [4]. Точнее, замечен подвариант семейства омикронов, известный как *BA.5*, который стал доминирующим. Так, профессор молекулярной медицины Эрик Джефффри Топол, кардиолог, генетик, исследователь в сфере искусственного интеллекта, автор публикации «Обзор: новые варианты *COVID*, такие как *BA.5*, доминируют – мы можем сделать больше, чтобы предотвратить это», придерживается именно такой точки зрения [5]. Автор пишет о том, что новый подвид пришёл на смену предыдущему варианту семейства «омикрон» (*BA.2.12.1*), который «не достиг глобального доминирования». Вариант *BA.5*, впервые появившийся в Южной Африке и Португалии, прогрессирует и завоёвывает господствующие позиции на большей части Европы, Южной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона, что породило новые вспышки инфекции. Не случайно Центры по контролю и профилактике заболеваний в первую декаду июля 2022 г. зафиксировали *BA.5* как доминирующий вариант *COVID* в Соединённых Штатах. Он стал причиной почти 54% новых случаев заболевания, число которых растёт в геометрической прогрессии с конца апреля 2022 г. Правда, не к пропорциональному повышению смертности или госпитализаций в отделения интенсивной терапии.

Активно обсуждается свойство, по которому *BA.5* выделяется, называемое свойством «иммунного спасения». Специалисты отмечают, что *BA.5* полностью преодолевает защиту – существует некоторый перекрёстный иммунитет, который обеспечивается вакцинами и предшествующими инфекциями, что отражается в устойчивой защите от самого тяжёлого течения *COVID*. Но уязвимость проявляется в скачке повторных заражений. Замечены и другие особенности *BA.5*. Например, из Австралии сообщают о более высокой инфекционности варианта по сравнению с предыдущими версиями штамма «омикрон» из-за более эффективного проникновения в клетки. Распространение варианта *BA.5* –

результат ускоренной эволюции вируса. По мнению учёных, переход от подвида *BA.1*, который начал распространяться в конце ноября 2021 г., к *BA.5* в настоящее время, со многими другими промежуточными вариантами «омикрона», происходит довольно быстро и, в отличие от первого года пандемии, когда не было обнаружено новых версий вируса, «*BA.5* забивает гвоздь в крышку гроба мифа о том, что вирус перейдёт в более мягкую форму и исчезнет», – подчёркивает Эрик Дж. Топол. Какие меры обсуждаются и предлагаются к реализации?

Прежде всего, подвергается критике действия (точнее – их отсутствие) со стороны соответствующих федеральных органов, в частности, Центров по контролю и профилактике заболеваний, которые не смогли предупредить американское население о высоком риске распространения *BA.5*, что можно было бы в значительной степени снизить риск путём применения высококачественных масок, физического дистанцирования, вентиляции, фильтрации воздуха и бустерных вакцин. Между тем США занимают 67-е место в мире по актуальности мер защиты от COVID. Весомый аргумент: лишь треть американцев, имеющих право на бустерную прививку, её сделала. А в возрастной когорте 50 лет и старше, для которой было показано, что второй бустер снижает смертность и тяжёлое течение заболевания и доступен бесплатно, только каждый четвёртый получил его.

Эти доступные в настоящее время меры необходимо осуществить, чтобы опередить вирус, впервые в пандемии предвидя его следующие шаги и свои уязвимости. Конечно, необходимо финансирование, давление и сила правительства для создания эффективной вакцины. Научная основа для такой вакцины существует, но необходимо преодолеть проблемы регулирования. Особой поддержкой пользуется идея использования вакцин в виде назальных спреев. Их привлекательность обусловлена тем, что такие вакцины обеспечивают иммунитет слизистой оболочки, защищая от проникновения вируса в верхние дыхательные пути человека. Этого эффекта прививки «не способны достичь ни на какой долговременной основе, особенно с учётом эволюции вируса». Назальные спреи, как и устойчивая к вариантам вакцина, заслуживают программы для ускорения их успеха [5].

РЕАКЦИЯ В ОБЩЕСТВЕ НА ОТВЕТЫ ГОСУДАРСТВА

Летом 2022 г. опросы в США, с одной стороны, фиксировали снижение уровня общественного беспокойства по поводу вспышки коронавируса, а с другой – американцы выражали «достаточно слабую оценку» действиям государства в отношении приоритетов во время пандемии. Американские исследователи отмечают наличие двух «конкурирующих оценок национальной реакции».

Одна позиция, условно, широко распространённая среди республиканцев: критика в адрес правительства из-за недостаточности концентрации на проблемах бизнеса и определённого пренебрежения к индивидуальному выбору. Другая, получившая более масштабное распространение среди демократов и их сторонников, сфокусирована на действиях, направленных на защиту общественного здравоохранения и минимизации рисков для здоровья кризисных когорт американского населения. В результате складывается картина, что «ни республиканцы,

ни демократы не считают, что страна достигла цели в своём ответе на вспышку, которая охватила президентские администрации как Дональда Трампа, так и Джо Байдена». В частности, показано: «менее половины американцев» считают действия государства «примерно необходимыми для поддержания качества жизни и экономической активности или для защиты общественного здравоохранения» [5].

При этом американцы «в замешательстве» в отношении оценки сработавших эффективных мер по ограничению распространения коронавируса. Тем не менее, вакцины и маски занимают первое место в их списке эффективных мер. В целом 55% американцев высоко оценивают вакцинацию против COVID-19 («чрезвычайно действенной» – 33%, «высокоэффективной» – 22%) в ограничении распространения коронавируса. Ещё 22% считают вакцины «несколько активными», а 23% практически отрицают их эффективность, утверждая, что они были «не слишком результативными или совсем неэффективными».

Какова главная цель защиты общественного здравоохранения, с точки зрения американцев? Эксперты фиксируют «явно неоднозначные взгляды», которых придерживаются их соотечественники: 43% полагают, что страна уделяет «должное внимание» охране общественного здравоохранения, 34% придерживаются противоположной точки зрения, считая оказываемое внимание этому вопросу «слишком малым», а 21% настаивают на том, что общественному здравоохранению уделяется «слишком много внимания» [6].

Действительно, цифры вводят в заблуждение: если сложить 43% («с должным вниманием») и 21% («слишком много внимания»), то в результате получается, что преобладающее большинство (64%) выражают положительную оценку действиям государства в отношении ограничения распространения коронавируса. А как же тогда трактовать утверждение о «слабой оценке» американской общественностью действий государства в ответ на вспышки коронавируса?

В стане демократов и их сторонников превалирует точка зрения о недостаточном внимании, которое уделялось охране общественного здравоохранения («слишком мало» – 46%, «слишком много внимания – всего 7%); 46% считают, что этому уделялось «должное внимание». Половина демократов одобряют уровень внимания поддержке бизнеса и экономической активности.

Республиканцы и сторонники республиканцев предлагают противоположный взгляд: больше тех, кто считает, что общественное здравоохранение пользуется слишком большим вниманием (40%), чем тех, кто утверждает, что внимания слишком мало (20%), а 38% поддерживают позицию «правильной меры».

Хотя интенсивность общественного беспокойства по поводу вспышки коронавируса пошла на убыль, случаи заболевания в США остаются по-прежнему заметными, и 86% американцев полагают, что вспышка остаётся «незначительной угрозой» для здоровья населения США [6].

Если в начале президентского срока Дж. Байдена 65% американцев заявили о своей уверенности в способности нового президента справиться с пандемией, то, согласно майскому 2022 г. опросу, проведённому Исследовательским центром Пью (*Pew Research Center*, далее – Центр Пью), уровень поддержки президента по вопросу вспышки коронавируса снизился, составив 43% респондентов, которые

оценивают его работу как отличную или хорошую. Рейтинги выборных должностных лиц штатов, местных органов власти и чиновников общественного здравоохранения (например, служащих Центров по контролю и профилактике заболеваний) ниже, чем на ранних стадиях вспышки. Рейтинги эффективности местных больниц и медицинских центров значительно выше, чем у других групп. 80% американцев оценивают на «отлично» или «хорошо» больницы и медицинские центры в своём регионе за их работу в период вспышки коронавируса, а это намного выше, чем оценки всех других групп и отдельных лиц, включённых в опрос. Разрыв между рейтингами местных больниц и медицинских центров и рейтингами других групп, включая общественное здравоохранение и государственных и местных чиновников, сегодня намного больше, чем на ранних стадиях вспышки коронавируса.

Партийные разногласия усиливаются в определении уровней одобрения должностных лиц общественного здравоохранения, которые сформировались в ходе вспышки. Демократы и их сторонники гораздо чаще, чем республиканцы и их приверженцы (72% против 29%), выражают отличную оценку чиновникам общественного здравоохранения (например, сотрудникам Центров по контролю и профилактике заболеваний). На ранних стадиях вспышки картина была иной: большинство обеих партий, Демократической и Республиканской, положительно отметили чиновников общественного здравоохранения. Причём снижение рейтингов служащих общественного здравоохранения произошло в значительной степени за счёт резкого снижения оценки со стороны республиканцев. На местах снижение рейтингов выборных должностных лиц штатов и местных органов власти произошло в рядах представителей обеих партий.

Вместе с тем, большинство (59%) американцев выразили позитивное отношение к национальной готовности к будущей глобальной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, то есть уверены в способности системы здравоохранения США справиться с такой ситуацией. Однако 40% не слишком доверяют системе охраны здоровья населения США или вообще не доверяют ей, чтобы справиться с форс-мажорными обстоятельствами в будущем.

В целом 73% взрослого населения США полностью вакцинированы от коронавируса (по состоянию на май 2022 г.), что равно той же доле, отмеченной в январе текущего года. По данным Центров по контролю и профилактике заболеваний, «полностью вакцинированный» означает, что лицо получило две дозы вакцин *Pfizer* или *Moderna* или одну дозу вакцины *Johnson & Johnson*. Небольшая часть взрослого населения США получила одну дозу вакцины и нуждается в ещё одной (5%), а 21% – не получали вакцину от COVID-19. Республиканцы и независимые республиканцы (60%) реже, чем демократы и сторонники Демократической партии (85%), заявляют о своей полной вакцинации, среди которых пожилых больше, чем молодёжи. Эта тенденция верна для обеих партий. Жители городских и пригородных общин (по 76% в каждой) чаще вакцинированы полностью, чем проживающие в сельской местности (64%).

ДЕСЯТЬ ПРИОРИТЕТОВ ДЛЯ УЛУЧШЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ [7]

Под достижениями общественного здравоохранения подразумевается обеспечение чистоты воздуха и воды, качественной санитарии, безопасности пищевых продуктов, вакцин для защиты от инфекционных заболеваний и более безопасной окружающей среды (последняя означает сокращение травм).

Тем временем *COVID-19* выявил ослабленное состояние инфраструктуры общественного здравоохранения США и необходимость стабильного, устойчивого финансирования для устранения существующих угроз здоровью и подготовки к будущим чрезвычайным ситуациям. Инвестировать в укрепление инфраструктуры общественного здравоохранения – очевидный вывод. Однако и укрепление кадрового потенциала общественного здравоохранения, разработка надёжных, современных и совместимых информационных систем и чёткое информирование о важнейшей роли системы общественного здравоохранения – всё это требует модернизации и новых подходов.

В продолжающихся дискуссиях по поводу совершенствования деятельности государства, нацеленной на улучшение здоровья и благополучия американского народа, предлагаются различные рецепты. При этом нередко общей идеей выглядит утверждение о необходимости принятия директивными органами мер по «преодолению неравенства, устранения проблем инфраструктуры и социальных детерминант здоровья, которые способствуют его ухудшению» [7]. Так, в докладе, подготовленном авторитетной организацией – Центром американского прогресса (*The Center for American Progress – CAP*), независимым беспартийным политическим институтом, который разрабатывает новые политические предложения и формирует общенациональные дебаты, активно продвигая свои идеи в дискуссиях по национальной политике, подробно излагается политика по укреплению здоровья нации. Она гарантирует отдельным людям и сообществам здоровье, процветание и инклюзивность благодаря долгосрочным и устойчивым инвестициям. Поскольку здоровье американцев ухудшается на протяжении десятилетий, как утверждается в докладе, но неблагоприятные последствия несправедливо распределяются по всему спектру американского общества, то необходимо сосредоточить внимание на улучшении здоровья наиболее уязвимых групп населения.

Иными словами, уделяя внимание социальным детерминантам здоровья, таким как доход, образование, жильё, занятость, транспорт, условия окружающей среды и соседства, можно добиться улучшения здоровья, уменьшения расового неравенства и обеспечения экономической мобильности. «Чтобы улучшить и восстановить здоровье американцев, политики должны осуществлять долгосрочные, устойчивые инвестиции для профилактики заболеваний, укрепления здоровья, а также подготовки к постоянным и неотложным угрозам здоровью и реагирования на них», – вытекает вполне обоснованный вывод из доклада. В нём обозначены десять приоритетов для улучшения здоровья нации [7].

- Прекращение распространения *COVID-19*.
- Инвестиции в инфраструктуру общественного здравоохранения.

- Остановка эпидемии употребления опиоидов и психоактивных веществ.
- Смягчение последствий изменения климата и инвестиции в экологическую справедливость.
- Сокращение бедности и повышение экономической стабильности.
- Облегчение доступа к образованию и повышение его качества.
- Расширение доступа к недорогому, стабильному, инклюзивному, здоровому, климатически устойчивому жилью.
- Оптимизация доступа к медицинской помощи и повышение её качества.
- Укрепление социальных связей и общественной безопасности.
- Продвижение расовой справедливости и инклюзивной политики.

Первый приоритет – покончить с распространением *COVID-19* – занимает важнейшее место в конкретных обстоятельствах жизни американцев «здесь и сейчас», потому что *COVID-19* входил в тройку ведущих причин смертности в Соединённых Штатах на протяжении большей части пандемии. Во-первых, это чревато сильным воздействием на психическое здоровье, что привело к длительным заболеваниям и инвалидности. Во-вторых, создавшиеся «экономические потрясения» оказали непропорциональное воздействие на женщин, цветных американцев, пожилых людей, инвалидов, пациентов домов сестринского ухода и других. Задача в контексте этого приоритета – свести к минимуму воздействие *COVID-19*, что требует инвестирования в национальные и глобальные меры реагирования и готовности, использование нескольких уровней защиты для сообществ, а не концентрации только на индивидуальном риске.

Хотя система общественного здравоохранения оказывает существенное влияние на здоровье людей, однако она финансируется непоследовательно и хронически недофинансируется, что привело к ограничению ресурсов для профилактики заболеваний, укрепления здоровья, реагирования на возникающие угрозы, нехватку рабочей силы и недостаточно развитых систем данных.

Здесь необходимы шаги по обеспечению адекватного, гибкого и устойчивого ежегодного финансирования, принятие федеральных мер, таких как закон «О предотвращении пандемий», для повышения готовности страны, внедрение инициатив в области трудовых ресурсов, которые поощряют привлечение и удержание работников.

Опиоидный кризис представляет собой проблему национальной безопасности, правоохранительных органов и общественного здравоохранения в Соединённых Штатах. Однако передозировки и смерти можно предотвратить при реализации соответствующей политики. А именно, осуществлять финансирование и определение первоочередных мероприятий, нацеленных на устранение коренных причин зависимости (системное неравенство, бедность и неблагоприятные последствия системы уголовного правосудия).

С учётом непропорционально сильного влияния изменения климата и локального загрязнения на детей, пожилых людей, инвалидов, сообщества с низким доходом и цветных американцев, необходимы программы преобразований для

стабилизации климата, сокращения загрязнения, улучшения здоровья и спасения жизней. Главная цель – решить проблему «экологического расизма и обеспечения справедливости». Здесь уместны финансирование преобразующих программ (стимулирование производства возобновляемой энергии и технологий с нулевым уровнем выбросов, программы по восстановлению прибрежных районов для ограничения глобального потепления, сокращение выбросов углерода в секторе здравоохранения и подготовка его к реагированию на воздействие изменения климата на здоровье человека).

Экономическая стабильность имеет решающее значение для здоровья людей. Мероприятия по улучшению экономической стабильности могут иметь последствия на всю жизнь, поэтому необходимы меры для сокращения бедности и последующего улучшения здоровья: улучшение доступа к услугам по уходу за детьми (принятый Палатой представителей пакет согласования бюджета), постоянное расширение налоговых льгот на детей и на заработанный доход для существенной поддержки нуждающимся семьям, повторное санкционирование программы помощи в области дополнительного питания (SNAP) через Конгресс.

Развитие и образование детей в раннем возрасте – основные факторы, определяющие здоровье и благополучие взрослых. Доступ к качественному и недорогому высшему образованию – ключ к улучшению экономической стабильности и здоровья. Недостаточное предоставление услуг по уходу за детьми и неадекватное финансирование многих школ, особенно в малообеспеченных и сельских районах, в цветных сообществах, – угроза доступу к качественному и недорогому образованию. Первостепенные инициативы, нацеленные на расширение субсидий и грантов поставщикам услуг по уходу за детьми для компенсации потерь доходов, связанных с пандемией, и увеличения операционных расходов, устранение недостатков физической инфраструктуры школ, выявление и удовлетворение потребностей в области психического здоровья в школьных условиях, реинвестирование в доступную систему высшего образования для ликвидации «многовекового системного неравенства», – достойные меры в арсенале соответствующей политики.

Безопасность жилья – основа для обеспечения безопасности и хорошего здоровья людей. Тем не менее, один из четырёх американцев испытывает трудности с доступностью и качеством жилья. Нестабильность в сфере жилья и бездомность непропорционально сильно влияют на цветных американцев, инвалидов и лиц, заинтересованных в правосудии. Решению проблем с жильём могут способствовать различные ваучерные программы, охват которых мог бы распространяться на малоодоходные домохозяйства. В частности, предлагается принять бюджет администрации на 2023 финансовый год, который включает финансирование строительства доступного жилья, улучшения текущего государственного жилищного фонда и расширения возможностей домовладения.

Только восьмым по порядку обозначено усовершенствование доступа к медицинским услугам и повышение их качества, что остаётся серьёзной проблемой для многих американцев, особенно для людей с низкими доходами и исторически маргинализированных групп. Расширение доступа к медицинскому страхованию,

снижение затрат на уход и лечение и повышение качества медицинских услуг могут улучшить здоровье и снизить расходы. Определены главные задачи директивным органам. Во-первых, следует ликвидировать пробел в охвате программой медицинского вспомоществования «Медикейд» (*Medicaid*). Во-вторых, принятый Палатой представителей бюджет позволит на федеральном уровне расширить рыночные субсидии для людей, испытывающих дефицит в охвате для приобретения недорогого или бесплатного покрытия, облегчить расходы на лекарства, расширить доступ к услугам в области охраны психического здоровья.

Проживание в условиях с распространённой дискриминацией, предрассудками, насилием и стигматизацией способствуют стрессу, который приводит к негативным последствиям для здоровья. Такие институты, как полиция и выборы, пронизаны неравенством, что ещё больше маргинализирует цветных американцев и увековечивает неравенство в состоянии здоровья. Предполагаются следующие действия: поддержка альтернативы полицейской деятельности (например, программы вмешательства на уровне сообщества, которые расширяют возможности и объединяют их); инвестиции в исследования, которые рассматривают насилие с применением огнестрельного оружия как эпидемию общественного здравоохранения; принятие законодательства, защищающего избирательные права маргинализированных сообществ.

Десятый приоритет относится к системному расизму, дискриминации и структурным барьерам, которые способствуют заболеваниям и связанным с ними экономическим проблемам. Расизм – серьёзная угроза общественному здравоохранению. Пробелы в решении социальных факторов здоровья оказывают непропорционально негативное воздействие на цветных американцев, людей с ограниченными возможностями и другие маргинализированные группы. Рекомендуется политика сокращения расового и экономического неравенства, усугублённого пандемией, при инвестировании мер, влияющих на социальные факторы здоровья, с оказанием приоритетного внимания наиболее уязвимым и пострадавшим сообществам с целью устранения коренных причин расизма и неравенства.

СТРАТЕГИЯ ДЖ. БАЙДЕНА ПО БОРЬБЕ С *COVID-19* – ВАРИАНТ *BA.5*

12 июля 2022 г. команда администрации Дж. Байдена по борьбе с *COVID-19* (*The White House COVID-19 team*) обнародовала свою стратегию управления *BA.5* (*The strategy to manage BA.5*). Стратегия нацелена на обеспечение американцам «лёгкого и удобного доступа к вакцинам, методам лечения, тестам и другим инструментам, которые защищают от *COVID-19* и лечат от него», – подчёркнуто в документе. «Эти инструменты – даже перед лицом *BA.5* – работают для предотвращения серьёзных заболеваний, избавления людей от госпитализации и спасения жизней – и с их помощью мы можем предотвратить почти все случаи смерти от *COVID-19*» [8].

В настоящее время 80% случаев COVID-19 в США составляют субварианты штамма «омикрон» BA.4 и BA.5. На последний, BA.5, приходится большинство случаев, которые стали доминирующими среди новых эпизодов. По оценкам Центров по контролю и профилактике заболеваний (12 июля 2022 г.), на его долю приходится более 60% всех новых случаев заражения [7].

Каждый американец/американка любого возраста имеет право на вакцинацию. Свыше 222 млн американцев полностью вакцинированы. Более 106 млн человек прошли вакцинацию (первая прививка). В стране доступны и используются многочисленные жизненно важные процедуры (не имели аналога в прошлом): широкодоступные тесты на дому и высококачественные маски. На этом фоне ежедневные случаи смерти от COVID-19 снизились на 90% с начала вступления Дж. Байдена в должность.

Американские школы открыты. В частном секторе работает больше американцев, чем до начала пандемии. Большинство американцев комфортно навещают близких, обедают вне дома, путешествуют и живут так, как они жили до пандемии. Замеры настроений в американском обществе фиксируют снижение обеспокоенности по поводу пандемии.

В марте 2022 г. президент опубликовал свой «Национальный план обеспечения готовности к COVID-19» (*The National COVID-19 Preparedness Plan*) – дорожную карту для продолжения борьбы с вирусом и дальнейшего сведения к минимуму его воздействия на обычную жизнь американского народа.

Президент объявил о готовности администрации к продолжению мобилизации усилий и возможностей федерального правительства, сотрудничеству с лидерами штатов и местных органов власти, работниками здравоохранения, частным сектором, а также общественными и религиозными организациями для обеспечения американскому народу всего необходимого: это «лёгкий и удобный доступ к вакцинам и их использованию, тесты и лечение». Новая Стратегия, или дорожная карта администрации Дж. Байдена, предусматривает семь блоков [8].

- Доступность к получению вакцин и бустеров для людей.
- Упрощение доступа к лечению COVID-19 и повышение осведомлённости поставщиков и пациентов.
- Обеспечение широкого доступа к бесплатному тестированию на COVID-19, включая тесты на дому.
- Увеличение пользования бесплатными высококачественными масками и предоставление чётких рекомендаций о надлежащем их применении.
- Приоритетность мер защиты лиц с ослабленным иммунитетом.
- Поощрение всех владельцев зданий к улучшению вентиляции в помещениях.
- Предоставление людям обновлённой информации о COVID-19 и о порядке получения доступа к вакцинам, методам лечения, тестам и маскам на государственном сайте *COVID.Gov*.

Субъектами реализации первого направления (блока Стратегии) выступают: администрация президента работает с государственными и местными лидерами,

врачами и педиатрами, аптеками, общественными медицинскими центрами, учреждениями долгосрочного ухода, работодателями, а также общественными и религиозными организациями с целью дополнительного распространения бустерных прививок, особенно среди лиц пожилого возраста – 50 лет и старше, и других групп риска, включая персонал и жителей учреждений долгосрочного ухода.

Учитывая научно обоснованные утверждения о вакцинах против COVID-19 как о единственных важнейших инструментах защиты людей и предотвращения серьёзных заболеваний, госпитализаций и смертей, постоянное обновление информации о прививках гарантирует людям максимально возможный уровень защиты. Последние данные Центров по контролю и профилактике заболеваний свидетельствуют в пользу этого тезиса. Так, взрослые, которые в курсе своих прививок, в 3,5 раза реже попадают в больницу, чем непривитые. В возрастной группе 50 лет и старше люди, получившие две прививки, в 42 раза реже умирают от COVID-19 по сравнению с непривитыми. По всей стране имеются 90 тысяч удобных мест, где можно получить бесплатные вакцины. Предусмотрено, что каждый американец в возрасте от пяти лет и старше должен получить повторную прививку через пять месяцев после первичной серии, а лица в возрасте 50 лет и старше или те, у кого умеренно или сильно ослаблен иммунитет, должны получить вторую повторную прививку по крайней мере через четыре месяца после первой.

Субъектами реализации второго направления (блока Стратегии) являются: администрация в рамках федерального правительства сотрудничает с руководителями штатов и местными руководителями, поставщиками медицинских услуг, с государственным и частным секторами для реализации дополнительных действий по расширению доступа и осведомлённости о жизненно важных методах лечения, особенно в районы, где распространяется ВА.5.

В настоящее время в США разработаны несколько методов лечения, которые эффективны против ВА.5, включая паксловид (*Paxlovid*), спасительную противовирусную таблетку, снижающую риск госпитализации или смерти примерно на 90%. Администрация Дж. Байдена закупила 20 млн курсов лечения паксловидом (это больше, чем в любой другой стране мира).

В стране существуют более 41 тысяч удобных точек, где можно получить пероральные противовирусные препараты, и почти 90% американцев живут в пределах 5 миль от места, где они могут получить рецепт. В результате число людей, получающих пероральные противовирусные препараты (*oral antivirals*), резко возросло: если в январе 2022 г. выписывалось примерно 18 тысяч рецептов каждую неделю, то в июле – свыше 230 тысяч, что более чем в 12 раз больше. Каждый день около трети подтверждённых и зарегистрированных случаев получают бесплатное и эффективное пероральное противовирусное лечение [8].

Поскольку тестирование – важный инструмент, помогающий смягчить распространение COVID-19, включая ВА.4 и ВА.5, администрация президента призывает американцев сдавать тесты на дому, прежде чем посещать большие собрания в помещении, путешествовать или посещать людей с ослабленным иммунитетом. Тестирование на COVID-19 широко доступно: в настоящее время для рынка США разрешено проведение 17 безрецептурных экспресс-тестов в домашних условиях,

по сравнению с нулём в январе 2021 г. Администрация открыла программу *COVIDtests.gov* для третьего раунда заказа в преддверии лета, то есть каждому домохозяйству было предоставлено 16 бесплатных тестов. К июлю 2022 г. администрация провела около 530 млн тестов на дому непосредственно для более чем 75 млн американских домохозяйств бесплатно через *COVIDtests.gov*.

Кроме того, частные медицинские страховщики, «Медикэр» (*Medicare*) и все программы «Медикейд» (*Medicaid*) обязаны бесплатно проводить тесты на *COVID-19* на дому; планы медицинского страхования теперь охватывают восемь бесплатных тестов в месяц на человека, которые можно легко получить в местных аптеках и онлайн. Более 15 тысяч бесплатных тестовых площадок, поддерживаемых на федеральном уровне, действуют по стране. Программа бесплатного тестирования расширила равный доступ к тестированию: 50% людей, которых в настоящее время обслуживает она в аптеках, являются расовыми и этническими меньшинствами или проживают в сообществах с высокой социальной уязвимостью.

Поскольку экспертами использование масок признаётся важным инструментом борьбы с распространением *COVID-19* в закрытых общественных местах, специальные подразделения по *COVID-19* Центров по контролю и профилактике заболеваний (Уровни сообщества *CDC COVID-19 – The CDC's COVID-19 Community Levels*), предоставляют людям чёткие рекомендации по этому вопросу. С января 2021 г. администрация Дж. Байдена предприняла значительные усилия, в том числе с использованием Закона об оборонном производстве (*The Defense Production Act*), для обеспечения достаточных запасов высококачественных масок для работников различных сфер, в частности здравоохранения. За последние семь месяцев 400 млн нехирургических масок №95 (*non-surgical No.95 masks*) из Стратегических национальных запасов (*The Strategic National Stockpile*) было предоставлено американцам бесплатно по всей стране – крупнейшее развёртывание средств индивидуальной защиты в истории США.

С учётом роста случаев заболевания *BA.5* администрация продолжает оказывать поддержку лицам с ослабленным иммунитетом и инициировала информационную кампанию для обеспечения этого. Доступность вакцин для детей в возрасте от шести месяцев также гарантирует, что все близкие контакты людей с ослабленным иммунитетом могут быть защищены вакцинами против *COVID-19*. Администрация также продолжает расширять доступность эффективных средств предконтактной профилактики, таких как *Evusheld*, за счёт расширенного распространения в кабинетах врачей и в клиниках. Министерство здравоохранения и социального обеспечения (*The Department of Health and Human Services – HHS*) сообщило о горячей линии, чтобы помочь людям получить доступ к этому эффективному инструменту профилактики *COVID-19*.

Администрация предоставила лидерам штатов и местным лидерам сотни миллиардов долларов из федеральных средств, которые могут быть использованы в школах, общественных зданиях и других учреждениях для улучшения качества воздуха в помещениях, и администрация продолжит улучшать его в зданиях, в том числе путём повышения осведомлённости общественности о совершенствовании систем вентиляции и фильтрации с целью снижения распространения болезни.

Руководство администрации «Лучшие практики» (*The Administration's "best practices" guide*) по улучшению качества воздуха в помещениях и снижению риска распространения опасных частиц, находящихся в воздухе, и «Чистый воздух в зданиях» (*The Clean Air in Buildings Challenge*), в которых содержится призыв ко всем владельцам и операторам зданий, школам, колледжам и университетам, а также организациям всех видов принять ключевые стратегии для улучшения качества воздуха в помещениях в своих зданиях с целью снизить распространение COVID-19. Центры CDC выпустили интерактивные инструменты, которые помогут людям дома, в школах и в других зданиях понять, как воздух течёт в их помещениях и что они могут сделать, чтобы улучшить качество воздуха и вентиляцию в помещении [8].

Администрация Дж. Байдена запустила *COVID.gov*, новый универсальный веб-сайт, помогающий американцам найти необходимую информацию. Люди могут получить доступ к ресурсам, связанным с тестированием, вентиляцией и другими важными темами, связанными с COVID-19. Сайт работает на английском, испанском и упрощённом китайском языках и доступен для тех, кто использует вспомогательные технологии. Национальная горячая линия (*The National Hotline*) по телефону поддерживает более 150 языков. Для людей с ограниченными возможностями, которым может потребоваться дополнительная поддержка, также работает линия информации и доступа к инвалидности (*DIAL*) [8].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Американские эксперты утверждают, что «COVID не побеждён» в США. Они убеждены в таких позитивных уроках пандемии, как «беспрецедентное ускорение, высокая эффективность и безопасность первых вакцин», ставших доступными «всего через десять месяцев после первого секвенирования вируса» – всё это представляет собой «модель» дальнейшего движения вперед. «Мы не можем быть настолько глупы, чтобы ничему не научиться из нашего пандемического прошлого», – звучит призыв к американскому обществу [5].

Обзор эволюции системы американского здравоохранения в кризисный период из-за пандемии коронавируса (социально-экономическая и общественно-политическая сущность) убеждает в том, что опыт пандемии в США указывает на необходимость такого устройства здравоохранения, которое ценит устойчивость, а не хрупкую эффективность, и информационную систему. Она должна быть построена на принципах недопущения дискриминации, решать проблемы неравенства в области здравоохранения, вытекающие из её истории. Национальная общественная система здравоохранения развивается в контексте международной, следовательно, восстановление своих международных союзов, своей системы социальной защиты и доверия к опыту представляется объективно детерминированными.

Пандемия в США и её воздействие на функционирование важнейшей отрасли социально-экономического бытия – охраны здоровья населения страны – с учётом незавершённости феномена пандемии, без сомнения, будет волновать американское общество и политические круги из-за своей острой злободневно-

сти в ситуации политических избирательных кампаний, в частности, столкновений в промежуточных выборах 2022 года.

Эксперты считают пандемию COVID-19 «катализатором действий», поскольку она «слишком ясно» показала огромные последствия и чётко проявила «издержки разрушающейся инфраструктуры общественного здравоохранения страны», что наносит ущерб как здоровью американского народа, так и его экономическому благополучию. При этом существует почти единодушное убеждение в неизбежности следующей чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, что должно подтолкнуть политиков «сломать модель пренебрежения и расставить приоритеты в отношении современных возможностей сбора данных в области общественного здравоохранения, кадрового потенциала, готовности и эффективных стратегий обмена сообщениями» [5].

С учётом уроков, которые стремятся извлечь в США из практики преодоления тягот пандемии, явно вырисовывается тенденция к укреплению общественного сегмента американского здравоохранения, которое понимается как отдельная составляющая комплекса реализации государственной функции охраны здоровья населения страны. Вместе с тем оказанная государством помощь оценивается в обществе в целом позитивно.

В конце XX века улучшение общественного здравоохранения означало увеличение на 30 лет продолжительности жизни американцев, снижение материнской смертности на 99% и детской на 90%, искоренение серьёзных заболеваний (оспа, полиомиелит, корь и др.) благодаря вакцинации населения от инфекционных болезней и применению антибиотиков. Американские исследователи считают, что всё это обернулось «заносчивой иллюзией о побеждённой стихии», что усыпило бдительность и привело к пренебрежению сферой профилактики в здравоохранении и готовности к эпидемиям. Прежде всего это сказалось на финансировании. Система общественного здравоохранения при администрации Д. Трампа была особенно «недофинансирована и плохо подготовлена». В результате «на ходу» пришлось её приспособлять к кричащим нуждам пандемии. Не удивительно, что в настоящее время проблемы общественного здравоохранения находятся в центре внимания в контексте уроков пандемии.

В своей стратегии борьбы с пандемией администрация Дж. Байдена исходит из понимания неизбежности появления новых вариантов. Эту точку зрения чётко выразил доктор Энтони С. Фаучи (*Dr. Anthony Fauci*), главный медицинский советник Дж. Байдена по пандемии, заявив: «Варианты будут продолжать появляться, если вирус будет циркулировать по всему миру и в этой стране... Мы не должны позволить этому разрушить нашу жизнь. Но мы не можем отрицать, что это реальность, с которой нам нужно иметь дело... Для правительства и производителей лекарств "крайне важно" работать вместе над разработкой вакцин и терапевтических средств следующего поколения. И для этого нам нужна поддержка Конгресса в ресурсах» [8].

Администрация Дж. Байдена продолжает работать с лидерами региональных уровней (штатов и местными властями) для увеличения числа американцев, де-

лающих прививки, уделяя особое внимание лицам старше 50 лет и тем, кто особенно уязвим. По данным Центров по контролю и профилактике заболеваний, менее половины вакцинированных получили свой первый бустер, и только 28% из тех, кому старше 50 лет, получили второй бустер. Эксперты отмечают, что «большая проблема для президентской администрации – нехватка средств для закупки большего количества вакцин и терапевтических средств». Предполагают нехватку доз для каждого американца, который хочет получить их осенью, потому что Конгресс США отказывается выделить дополнительную помощь на борьбу с пандемией. В случае дефицита администрация будет уделять приоритетное внимание пожилым американцам и лицам с особыми потребностями [9].

Нельзя сбрасывать со счетов промежуточные выборы 2022 г. в США, которые, несомненно, уже придали большую остроту политической борьбе [Шведова Н.А., 2022]. Демократическая и Республиканская партии используют все нюансы чувствительных проблем здравоохранения, включая новые варианты коронавируса, в завоевании голосов избирателей для закрепления своих позиций на разных уровнях власти, включая Конгресс США. Социальная недостаточность (в первую очередь – наличие незастрахованных) подстёгивает к поиску смягчения противоречия, которое связано с огромными затратами государства на цели здравоохранения и наличием существенного сегмента населения страны, не обладающего гарантированным медицинским полисом по разным причинам, что свидетельствует о чертах «социальной недостаточности» системы здравоохранения в целом.

ИСТОЧНИКИ

1. Centers for Disease Control and Prevention, “Ten great public health achievements-United States, 1900-1999,” *Morbidity and Mortality Weekly Report* 48 (12) (1999). Available at: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10220250/> (accessed 09.06.2022).

2. World Health Organization, “Public health services”. Available at: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/Health-systems/public-health-services> (accessed 21.02.2022).

3. COVID Data Tracker. Available at: https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#trends_totaldeaths (accessed 12.07.2022).

4. Mackintosh, Eliza. The 'worst variant' is here. Available at: https://edition.cnn.com/2022/07/13/world/coronavirus-newsletter-intl-07-13-22/index.html?utm_term=16577568959485521cdf00acb&utm_source=cnn_What+Matters+for+July+13%2C+2022&utm_medium=email&bt_ee=42U%2BUDz6ANpirTf57Nn5tj1u4VbWPjQ%2BE4GfLtA0heTiLAU2Myj3nj4WxC%2FKAh&bt_ts=1657756895951 (accessed 26.07.2022).

5. Topol, Eric J. Review: New COVID variants like BA.5 are dominating us - we can do more to prevent it. Available at: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.c66849b5-62cee303-60e06cd8-74722d776562/https://www.yahoo.com/entertainment/op-ed-covid-variants-ba-100504832.html (accessed 25.08.2022).

6. Funk Cary, Alec Tyson, Giancarlo Pasquini and Alison Spencer. Americans Reflect on Nation's COVID-19 Response. Available at:

https://www.pewresearch.org/science/2022/07/07/americans-reflect-on-nations-covid-19-response/?utm_source=Pew+Research+Center&utm_campaign=d526916033-EMAIL_CAMPAIGN_2022_07_15_02_36&utm_medium=email&utm_term=0_3e953b9b70-d526916033-400786349 (accessed 09.08.2022).

7. Rosenthal Jill, Nicole Rapfogel, Marquisha Johns. Fact Sheet: Top 10 Ways to Improve Health and Health Equity. Available at: <https://www.americanprogress.org/article/fact-sheet-top-10-ways-to-improve-health-and-health-equity/> (accessed 10.08.2022).

8. Fact Sheet: Biden Administration Outlines Strategy to Manage BA.5. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/12/fact-sheet-biden-administration-outlines-strategy-to-manage-ba-5/> (accessed 10.08.2022).

9. Sheryl Gay Stolberg. As BA.5 Spreads, White House Warns Covid Is Not Over. Available at: https://www.nytimes.com/2022/07/12/us/politics/ba5-omicron-variant-white-house.html?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Sentences%207/12&utm_term=Sentences (accessed 28.07.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Шведова Н.А. Промежуточные выборы 2022 года в США на пороге: гендерный взгляд. *Россия и Америка в XXI веке*, 2022. Выпуск №2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760019860-3-1/> DOI: 10.18254/S207054760019860-3 (accessed 14.06.2022).

REFERENCES

Shvedova, N.A. Promezhutochnye vybory 2022 goda v SShA na poroge: gendernyi vzgliad [The 2022 US midterm elections are on the threshold: a gender perspective] (In Russ.). *Russia and America in the 21st century*. 2022, No.2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760019860-3-1/> DOI: 10.18254/S207054760019860-3 (accessed 14.06.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ШВЕДОВА Надежда Александровна, доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель Центра социально-политических исследований Института США и Канады им. Г.А. Арбатова (ИСКРАН).

Nadezda A. SHVEDOVA, Doctor of Political Sciences, Chief Researcher, Professor, Head of Center of Socio-Political Studies, Arbatov U.S. and Canada Institute (ISKRAN).

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3

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

Статья поступила в редакцию / Received 21.07.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 2.08.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 4.08.2022.

УДК 327

DOI: 10.31857/S2686673022110062

EDN: GXOEZI

Администрация Д. Трампа и сдвиги в арктической политике США

О.В. Теребов

Институт США и Канады им. Г.А. Арбатова

Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3

Scopus Author ID: 56981242700 РИНЦ ID: 449809

ORCID: 0000-0002-9516-6745 e-mail: o.v.terebov@mail.ru

Резюме. В статье рассмотрены основные международно- и военно-политические мероприятия администрации президента Д. Трампа (2017–2021) в отношении Арктики.

Ключевые слова: Арктика, Арктический совет, военно-морской флот, Гренландия, Д. Трамп, ледоколы, Северный Ледовитый океан

Для цитирования: Теребов О.В. Администрация Д. Трампа и сдвиги в арктической политике США. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022. 52(11):81-96.

DOI: 10.31857/S2686673022110062 EDN: GXOEZI

The D. Trump Administration and the Shifts in the U.S. Arctic Policy

Oleg V. Terebov

Arbatov U.S. and Canada Institute,

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

Scopus Author ID: 56981242700 РИНЦ ID: 449809

ORCID: 0000-0002-9516-6745 e-mail: o.v.terebov@mail.ru

Abstract: The article discusses the main international and military-political activities of the administration of President Donald Trump (2017-2021) in relation to the Arctic region.

Keywords: Arctic, Greenland, Arctic Council, D. Trump, U.S. Arctic policy, Arctic Ocean

For citation: Terebov O.V. The administration of D. Trump and the shifts in U.S. Arctic policy. *USA & Canada: Economic, Politics, Culture* 2022; 52 (11) 81-96.

DOI: 10.31857/S2686673022110062 EDN: GXOEZI

ВВЕДЕНИЕ

В статье рассматриваются основные международно-политические и военно-политические мероприятия администрации Д. Трампа (2017–2021) в отношении Арктики. При нём продолжались исторически сложившиеся направления деятельности США в регионе: попытки решить давние вопросы о коммерческом бурении на нефть на арктическом побережье Аляски и о глубоководном порте в штате; дежурство и исследования Береговой охраны (БО); военные учения в се-

верных регионах; издание программных документов по Арктике и др. Было несколько новаций и инициатив, на которых следует подробно остановиться.

США И АРКТИЧЕСКИЙ СОВЕТ

Переходя к дипломатическому измерению арктической политики, отметим создание 1 января 2020 г. в Государственном департаменте Отдела по Арктическому региону во главе с координатором. 29 июля того же года на эту должность был назначен Дж. ДеХарт. Первым его заметным мероприятием стало турне по европейским странам с 22 сентября по 22 октября, включавшее Стокгольм, Хельсинки, Осло, Копенгаген и три населённых пункта в Гренландии.

Основные усилия публичной дипломатии США были сосредоточены в Арктическом совете (АС). В 2015–2017 гг. США были его председателем, на 10-й министерской встрече Совета 10–11 мая 2017 г. в г. Фэрбенкс (Аляска) председательство в порядке ротации было передано Финляндии. Открывая встречу, государственный секретарь Р. Тиллерсон кратко подвёл итоги работы АС за два «американских» года и пообещал, что США продолжат активно работать в нём, признавая стратегические интересы остальных участников «будущей Арктики» и защищая её «хрупкую окружающую среду» [1].

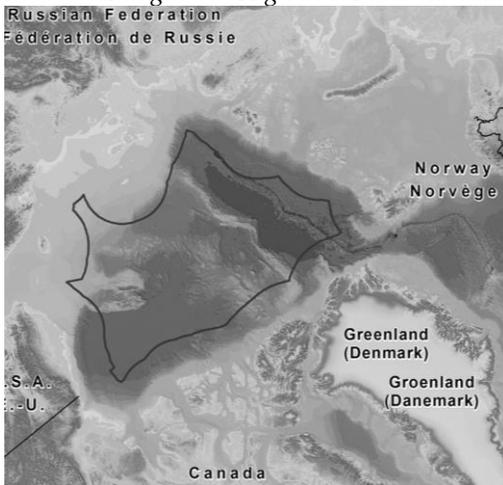
Итоговая декларация от 11 мая была выдержана в стиле «приветствуем», «призываем» и «с нетерпением ожидаем». Не предусматривалось никаких решений, кроме организационных, включая невнятные поручения старшим должностным лицам АС в пунктах 34 («разработать стратегический план, опираясь на основополагающие документы Арктического совета и на стратегии и руководящие документы вспомогательных органов, и предоставить его на утверждение министрам в 2019 г.») и 41 («изучить возможность учреждения формальных механизмов сотрудничества, таких как меморандумы о взаимопонимании, с межправительственными организациями, которые могут внести вклад в работу Арктического совета, а также предоставить на рассмотрение министрам в 2019 г. соответствующие предложения относительно потенциальной структуры и содержания любых таких механизмов») [2].

Сообщалось, что США пытались исключить или свести к минимуму положения, которые стали разделом «Решение проблемы последствий изменения климата» (пункты 23–33) декларации, и вычеркнуть упоминание Парижского соглашения об изменении климата. Против него Трамп выступал последовательно, и 4 августа 2017 г. по его приказу Государственный департамент уведомил ООН о предстоящем выходе США из Парижского соглашения, что и произошло 4 ноября 2019 года.

11 мая 2017 г. члены АС, Фарерские острова и Гренландия подписали Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества (*Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation*), подготовленное Рабочей группой по укреплению научного сотрудничества в Арктике, сопредседателями которой были США и Россия. Соглашение носит рамочный характер и для реализации отдельных проектов предусматривает заключение

конкретных соглашений; сотрудничество со сторонами, не являющимися участниками Соглашения, не возбраняется. «Установленные географические районы» Соглашения частично или полностью включают сухопутные территории государств-участников и их прилегающие морские районы, а также «районы за пределами национальной юрисдикции в открытом море к северу от 62 с.ш.».

Географический район США установлен в соответствии с определением «Американской Арктики» в законе «Об арктической политике и исследованиях» 1984 года. Положение, что «Стороны содействуют рассмотрению заявок на проведение морских научных исследований в рамках настоящего Соглашения в соответствии с Конвенцией [ООН. – О.Т.] по морскому праву 1982 года» (ст. 6 «Доступ в районы проведения исследований», п. 2) любопытно тем, что США участником Конвенции (КООНМП) не являются, но считаются с её существованием. Соглашение вступило в силу 23 мая 2018 года [3]. 3 октября 2018 г. в Илулиссате (Гренландия) участники «группы А5» (Дания/Гренландия, Канада, Норвегия, Россия, США, имеющие выход к Северному Ледовитому океану), Европейский Союз, Исландия, Китай, Республика Корея и Япония, все вместе – А5+5, подписали Соглашение о предотвращении нерегулируемого промысла в открытом море в центральной части Северного Ледовитого океана (*Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, CAOFA*).



Источник: <https://www.dfo-mpo.gc.ca/international/arctic-arctique-eng.htm>

ные Штаты Америки осуществляют рыболовную юрисдикцию» (см. схему). Площадь участка – около 2,8 млн кв. км, при общей площади этого океана более 14 млн кв. км.

Соглашение предусматривает, что его участники будут разрешать своим судам вести промышленный лов в районе действия Соглашения только с рядом ограничений (ст. 3). В течение двух лет по вступлении Соглашения в силу предписывается выработать Совместную программу научных исследований и мониторинга «для установления наличия в районе действия Соглашения в настоящее

Переговоры между десятью сторонами о заключении соглашения начались 1–3 декабря 2015 г. в Вашингтоне и завершились там же 28–30 ноября 2017 г. Подготовительная работа велась в рамках совещаний научных экспертов, пятое и последнее из них состоялось уже при Трампе, 24–26 октября 2017 г. в Оттаве.

Соглашение охватывает «отдельно взятый участок открытого моря в центральной части Северного Ледовитого океана, полностью окружённый водами, в пределах которых Канада, Королевство Дания (в отношении Гренландии), Королевство Норвегия, Российская Федерация и Соединённые

время или в будущем рыбных запасов, которые могли бы добываться на устойчивой основе» (ст. 4); один раз в два года или чаще, по мере необходимости, будут проводиться совещания по «обзору хода выполнения» Соглашения» (ст. 5). Ст. 6 гласит, что решения по вопросам существа принимаются консенсусом.

В Соглашении сделаны ссылки на КООНМП [часть шестая преамбулы; ст. 1, пункт (b); ст. 3, пункт 7; ст. 14, пункты 1 и 3]. П. 1 ст. 14 гласит: «Стороны признают, что они связаны и продолжат оставаться связанными своими обязательствами по соответствующим положениям международного права, в том числе теми, которые отражены в Конвенции».

Соглашение имеет срок действия 16 лет по вступлении в силу, с возможностью продления на 5-летние периоды, и открыто для подписания другими государствами (ст. 10, 13). Для вступления Соглашения в силу необходима его ратификация всеми договаривающимися сторонами. Россия ратифицировала его первой, 29 января 2019 г. США оказались четвёртыми, сделав это 27 августа 2019 г. Правда, критики в США заявляли, что для регулирования такого вопроса соглашения недостаточно и необходимо было заключить договор, а достигнутые договорённости могут быть сорваны государствами, которые к Соглашению не присоединились [4]. Оно вступило в силу 25 июня 2021 г. после того, как последним из участников его ратифицировал Китай, чьё участие стало шагом на пути признания его «околоарктического» статуса, очевидно, невозможным без согласия США.

Тем большей неожиданностью обернулась 11-я министерская встреча АС 6-7 мая 2019 г. в Рованиеми (Финляндия). Накануне встречи появилась информация, что согласовать её итоговую декларацию не удастся, поскольку США не намерены допустить в ней упоминаний об изменениях климата и о Парижском соглашении [5]. Так как решения АС принимаются консенсусом, это означало, что декларация будет либо принята в приемлемом для США усечённом варианте, либо не будет принята вовсе. Это последнее и произошло: впервые за всё время существования АС было принято лишь «совместное министерское заявление» из пяти пунктов [6].

М. Помпео, который 26 апреля 2018 г. сменил Тиллерсона на посту государственного секретаря, 6 мая в речи «Взгляд на север: наведение арктического фокуса Америки» заявил, что Арктика стала ареной конкуренции, новых угроз и стратегического соперничества, поэтому больше нельзя позволять себе «роскошь фокусирования» на научных исследованиях и экологии. Позиция США, по словам Помпео, состоит в том, что все государства имеют право мирно действовать в Арктике, но «все участники рынка должны играть по определённым правилам, а те, кто нарушает эти правила, теряют своё право работать на этом рынке».

Помпео имел в виду Китай, отметив, что его статус наблюдателя при АС должен зависеть от его уважения суверенных прав арктических государств, и, хотя Пекин претендует на роль «околоарктического государства», «[е]сть только арктические государства и неарктические государства. Никакой третьей категории не существует, и претензии на нечто иное не дают Китаю прав решительно ни на что». Китай, продолжал государственный секретарь, может воспользовать-

ся укреплением своих экономических позиций в Арктике для развёртывания там военного присутствия, в том числе подводных лодок. Свой выпад Помпео завершил риторической тирадой: «Хотим ли мы, чтобы Северный Ледовитый океан превратился в ещё одно Южно-Китайское море, раздираемое милитаризацией и встречными территориальными претензиями? Хотим ли мы, чтобы хрупкая арктическая природная среда подверглась такому же экологическому опустошению, которое производят рыболовный флот Китая у его собственных берегов или нерегулируемая промышленность в самом Китае?».

От противника внешнего Помпео перешёл к «внутреннему врагу» в АС в лице России, которая осуществляет «дестабилизирующую активность»: предъявляет претензии на «международные воды Северного морского пути» и «незаконно требует от других наций получать разрешение на проход, требует принимать на борт иностранных судов российских лоцманов и угрожает топить вооружённой силой любое судно, которое не выполняет эти требования». Далее следовали обвинения в массивной милитаризации российской Арктики. Напомнив о возражениях США против претензий Канады на Северо-Западный проход, Помпео заметил, что Россия требует особого внимания АС из-за самих масштабов её деятельности и потому что «территориальные амбиции России могут обернуться насилием» [7].

Агрессивная речь Помпео была произнесена не на заседании АС, поэтому осталась вне его официальных рамок. Его целью было акцентировать идею «порядка по правилам» (*rules-based order*), основным нарушителем которого для администрации Трампа был Китай. Отношение США к Арктическому совету проявил в феврале 2020 г. и. о. заместителя государственного секретаря по океанам и рыболовству И. Блум. По его словам, США не считают, что АС должен заниматься вопросами безопасности, ему следует по-прежнему сосредотачиваться на устойчивом развитии и охране окружающей среды. Утверждение в Рованиеми докладов Комитета старших должностных лиц (прежде всего «Стратегического плана», принятого на заседании Комитета 12-14 марта 2019 г.) Блум счёл вполне достаточным мандатом на будущую работу АС [8].

НЕСОСТОЯВШАЯСЯ ПОКУПКА И ВОССТАНОВЛЕННЫЙ РУБЕЖ

Самым нашумевшим демаршем Трампа в арктической политике стало его внезапное предложение в 2019 г. купить у Дании остров (с 1979 г. автономная провинция) Гренландия. Отсчёт событий начался 9 мая, когда Государственный департамент распространил пресс-релиз о том, что государственный секретарь из-за занятости откладывает запланированный визит в Гренландию до более удобного для Гренландии, Дании и США времени, но США намерены как можно скорее «восстановить постоянное представительство в Гренландии» (консульство США в ныне столице Гренландии Нууке действовало в 1940–1953 гг.).

Предстояло ли Помпео во время визита публично озвучить идею о покупке Гренландии, но потом это решение было отменено, а с ним и визит? Информации об этом нет, но «более удобное время» настало. 15 и 16 августа 2019 г. газеты

«Нью-Йорк таймс» и «Уолл-стрит джорнэл» сообщили, что президент «с разной степенью серьёзности не раз выказывал интерес» к такой сделке и поручил своим советникам изучить этот вопрос. Через день председатель Национального экономического совета Л. Кудлоу публично подтвердил, что такая идея рассматривается. Затем и сам Трамп заявил, что задуманная покупка является «в сущности, большой сделкой с недвижимостью», «стратегически интересной», но не задачей № 1, а его намеченный на 2–3 сентября государственный визит в Данию никак с ней не связан. По словам президента, сделка избавит Данию от убытка в 700 млн долл. в год. Речь шла о ежегодной дотации Гренландии, хотя она составляла 3,7 млрд датских крон, или около 520 млн долл. на тот момент.

Премьер-министр Дании М. Фредериксен заявила, что предложение Трампа абсурдно и «Гренландия не продаётся», потому что она не датская, а «принадлежит Гренландии». Трамп закрыл вопрос самым простым для себя образом – он нанёс Дании дипломатический афронт, 20 августа отменив свой государственный визит туда. Дословно, в своём твиттере он написал: «с учётом комментариев <...> Фредериксен о том, что её не интересует обсуждение покупки Гренландии, я откладываю нашу встречу <...> на другое время».

В этом эпизоде проявились неумение Трампа руководить внешней политикой, низкий культурный уровень и бесцеремонность, ведь о мнении населения острова ничего не говорилось. Его предложение «в колониальном стиле» было несбыточной авантюрой, но у него были и давние исторические предпосылки, и практический смысл. Войска США заняли ледяной остров ещё в 1941 г. и по окончании Второй мировой войны были выведены. В 1946 г. возникла (не впервые) идея купить Гренландию, но после создания блока НАТО США в 1951 г. лишь подписали с Данией действующее до сего дня соглашение об использовании военных баз на острове. Гренландия потенциально богата полезными ископаемыми, в её прибрежных водах по крайней мере с 2011 г. ведётся разведочное бурение на нефть, имеются месторождения урана и редкоземельных элементов (РЗЭ). Беспокойство в США вызывает возможность эксплуатации этих месторождений Китаем, который и без того является мировым монополистом по добыче РЗЭ и одним из основных внешнеторговых партнёров Гренландии. В ответ на «китайский фактор» и на негативный эффект от несостоявшейся покупки Государственный департамент 23 апреля 2020 г. заявил, что США выделяют Гренландии финансовую помощь на символическую сумму 12,1 млн долл. Наследием Трампа в Гренландии осталось открытое 10 июня 2020 г. консульство США в Нууке [9].

Сохранялось и военное присутствие США в Гренландии, прежде всего база Туле за Северным полярным кругом. На ней построены РЛС ПРО с фазированной решёткой и объекты космического слежения и управления. В 2017–2019 гг. на базе был проведён большой объём строительных работ, включая полную реконструкцию взлётно-посадочной полосы, ныне длиной более 3 тыс. м. В соответствии с законом от 20 декабря 2019 г. база передана в состав учреждённых Трампом Военно-космических сил США.

Остров является западным флангом «рубежа Гренландия – Исландия – Соединённое Королевство» (*Greenland-Iceland-United Kingdom, GIUK Gap*), который

на русском языке чаще именуется «гренландско-фарерским рубежом». Эту «брешь» образуют Датский пролив между Гренландией и Исландией, и проход между ней и британскими Шетландскими островами. Через эти вторые «ворота» советские подводные лодки выходили в Северную Атлантику, с конца 1950-х до окончания холодной войны США и союзники по НАТО потратили неисчислимы́е силы и средства на слежение за этими водами. В США этим занимался сформированный в 1950 г. 2-й флот ВМФ. Исландия стала ключевым звеном «рубежа», здесь на базе авиации ВМФ Кефлавик дислоцировались противолодочные самолёты, самолёты-заправщики и истребители США. С 1951 г. действовало американское Соединение обороны Исландии.

После развала СССР и при сокращении активности подводного флота России «брешь» стала считаться менее опасной. База Кефлавик 8 сентября 2006 г. была закрыта [10], 30 сентября военное присутствие США в Исландии было формально прекращено, а 30 сентября 2011 г. был расформирован 2-й флот. Противолодочные самолёты *P-3* время от времени перелетали с базы Сигонелла (Сицилия) в Кефлавик и совершали вылеты отсюда.

Вскоре руководство США переоценило ситуацию, с учётом количественного и качественного усиления подводного флота России, и заговорило о том, что его активность достигла максимального со времён холодной войны уровня. 4 мая 2018 г. было объявлено о новом формировании 2-го флота, который приступил к боевой службе 24 августа, а 29 мая и 31 декабря 2019 г. достиг соответственно первоначальной и полной боеготовности. Его штаб находится в Норфолке (Вирджиния).

Идея вернуть противолодочную авиацию в Кефлавик была озвучена уже в 2015 г. Однако размещать здесь на постоянной основе новые самолёты *P-8А*, которые вводились в строй авиации ВМФ США, было невозможно, поскольку база была рассчитана на меньший по размеру *P-3*. При Б. Обаме в военном бюджете на 2017 фин. г. были выделены первые средств на реконструкцию аэродрома. При Трампе в бюджете на 2018 фин. г. финансирование было продолжено, чтобы завершить реконструкцию базы к апрелю 2023 г. Один-два самолёта периодически прибывали сюда на учения, а ВМФ заявлял, что постоянное базирование *P-8А* в Исландии не планируется.

28 августа 2019 г. в Кефлавике впервые совершил посадку стелсовый стратегический бомбардировщик ВВС США *B-2А*. Днём раньше три таких самолёта из состава 509-го бомбардировочного авиакрыла перелетели со своей базы Уайтмэн (Миссури) на британскую авиабазу Фэйрфорд. Один из них и вылетел отсюда в Кефлавик, совершил посадку на два часа, заправился горючими горючим и вернулся в Фэйрфорд. ВВС США в Европе сообщили, что эта миссия проводилась для освоения Кефлавика как передового пункта базирования *B-2*. 16 марта 2020 г. два *B-2А*, по одному из состава 509-го и 131-го бомбардировочных авиакрыльев, совершили перелёт из Фэйрфорда до Кефлавика и обратно, но посадки здесь не совершали. Их сопровождали три истребителя *F-15С* ВВС США и три истребителя *F-35А* норвежских ВВС.

Обеспечение ПВО Исландии силами США и других страны НАТО называется «Исландским воздушным патрулированием» (Icelandic Air Policing). Его необходимость мотивируется активизацией российской военной авиации в прилегающем к Исландии воздушном пространстве. Четыре-шесть истребителей, иногда также самолёты-заправщики, и наземный персонал на месяц-полтора перебазируются в Кефлавик, откуда совершают патрульные вылеты. Таких операций обычно бывает три в год, в 2019 г. было четыре, всего в 2008–2021 гг. – 40. Десять из них провели ВВС и ВВС Национальной гвардии США, их последнее при Трампе (39-е) дежурство состоялось в октябре 2020 года.

При Трампе продолжились тесные отношения США с Норвегией. Она заказала в США 5 самолётов *P-8A*, получала и по 2025 г. получит из США 52 стелсовых истребителя *F-35A*. Пограничное положение и военная слабость Норвегии породили в США планы предварительного складирования там военного снаряжения для войск, которые будут переброшены сюда в случае войны, и боевой подготовки своих войск на норвежской территории. Первая программа продолжалась, военная техника складировалась в подземных укрытиях на побережье, в которые она может выгружаться прямо с транспортных судов-ролкеров.

Второй вопрос политически осложнялся тем, что в 1949 г. при вступлении в НАТО Норвегия исключила допуск на свою территорию иностранных войск при отсутствии непосредственной угрозы нападения извне. При Обаме договорённость с Норвегией была достигнута, начать её реализацию довелось администрации Трампа. Подразделения Корпуса морской пехоты начали здесь боевую подготовку на ротационной основе в январе 2017 г. Первые три контингента численностью по 300 с лишним солдат и офицеров по шесть месяцев тренировались в учебном центре норвежской армии Хальтдален на юге Норвегии. В июне 2018 г. её правительство предложило удвоить численность контингента и дислоцировать его на заполярной армейской базе Сетермун, недалеко от границы с РФ. С октября 2018 г. на шесть месяцев прибывало по батальону морской пехоты численностью по 700 военнослужащих. Начиная с октября 2020 г. началось «эпизодическое развёртывание» подразделений разной численности. В октябре-декабре 2020 г. контингент составил около 400 человек, в январе-марте 2021 г. – около 1 тыс. Программа «Ротационное соединение морской пехоты в Европе» (*Marine Rotational Force-Europe, MRF-E*) должна была действовать по 2022 год.

Регулярные многосторонние военные учения «Холодный ответ» (*Cold Response*) в 2020 г. были досрочно прекращены из-за пандемии ковид-19, а в 2021 г. были по той же причине и вовсе отменены. Однако успели состояться учения «Единый трезубец-2018» (*Trident Juncture 2018, TRJE18*), которые проводились с 25 октября по 23 ноября 2018 г. в Норвегии, Норвежском, Северном и Балтийском морях. Северные границы морского и воздушного районов учений пролегли близ Северного полярного круга. В учениях участвовали 29 членов НАТО, в том числе США, Канада, Норвегия, Исландия, Дания, Великобритания, Франция, а также Швеция и Финляндия. Они выставили более 50 тыс. военнослужащих, в том числе 14 тыс. американских, 65 кораблей, 250 самолётов и вертолётов,

тысячи единиц техники. Особенности учений стали масштаб и комплексность, решающее участие США и привлечение двух нейтральных государств.

17 октября в Исландию прибыл американский десантный вертолётноосецдок «Иводзима» (*LHD-7*), 17-20 октября морские пехотинцы с него отрабатывали вертолётный десант в Кефлавике и учебные бои на суше. Новацией этих учений стал первый с 1991 г. выход американского авианосца за Северный полярный круг. 19 октября это осуществила в Норвежском море 8-я авианосная ударная группа: авианосец «Гарри С. Трумэн» (*CVN-75*) и 28-я эскадра эсминцев.

США участвуют в каждых противолодочных учениях «Динамичный мангуст» (*Dynamic Mongoose, DYMOM*), которые проходят в этом регионе в июне-июле, с участием эсминцев, фрегатов, подводных лодок и противолодочных самолётов из восьми-девяти стран НАТО (в разные годы Великобритания, Дания, Исландия, Испания, Канада, Нидерланды, Норвегия, Португалия, США, Турция, Франция, ФРГ). Район учений может затрагивать заполярные акватории. В 2018 г. были задействованы 2 подводные лодки, 7 надводных кораблей и 3 самолёта, в 2019 г. – 4 подводные лодки, 6 кораблей, 9 самолётов и 8 вертолётов. В учениях 2020 г. участвовали 3 атомные (американская «Индиана» (*SSN-789*), британская и французская) и 2 дизельные (германская и норвежская) подводные лодки, 5 кораблей и 5 самолётов. Район учений был смещён к берегам Исландии, самолёты базировались в Кефлавике.

ПОДВОДНЫЙ ФЛОТ ВО ЛЬДАХ

Важнейшим и неизменным элементом арктической политики США остаётся поддержание военно-морского присутствия в Северном Ледовитом океане, практически единственным их инструментом для этого остаются атомные подводные лодки (АПЛ). Информация об их действиях не разглашается, но есть образцово-показательное мероприятие – операция «АЙСЕКС», или «Ледовые учения» (*Ice Exercise, ICEX*). Она проводится обычно раз в два года с участием двух подводных лодок, одна из которых прибывает с Атлантического океана, а вторая с Тихого. На льду в 250–300 км севернее побережья Аляски разбивается лагерь, в котором работают гражданские метеорологи, гидрологи и гляциологи. Лагерь курирует Арктическая лаборатория подводного флота ВМФ в Сан-Диего (Калифорния), участники и грузы доставляются по воздуху. При Трампе по установившемуся порядку состоялись две операции.

В «АЙСЕКС-2018» были задействованы АПЛ «Хартфорд» (*SSN-768*), «Коннектикут» (*SSN-22*) и британская «Тренчант» (*S91*). «Коннектикут» пришла с базы Китсап (Вашингтон), «Хартфорд» прибыла с базы Нью-Лондон (Коннектикут). В лагере экспедиции «Скейт» водолазы ВМФ, переброшенные из Норфолка и прошедшие арктическую подготовку на курсах Береговой охраны, построили на льду две взлётно-посадочные полосы длиной около 400 и 760 м. Лодки прибыли в точку лагеря 7 марта, 10 марта все три всплыли на Северном полюсе. Американские лодки отстрелялись учебными торпедами, а представитель испытательного центра ВМФ заявил, что «основной целью АЙСЕКС в этом году яв-

ляются испытание новых подлёдных систем вооружений и отработка тактики применения вооружений».

В ходе «АЙСЕКС-2020» ледовый лагерь «Сидрэгон» был открыт 4 марта 2020 г. В этот день сюда прибыли АПЛ «Тоledo» (SSN-769) из Гротона и «Коннектикут» с базы Китсап, с приказом совершить несколько подлёдных переходов и всплыть на Северном полюсе. Лагерь был рассчитан на 45 человек, всего в экспедиции планировалось на сменной основе задействовать более 100 специалистов из пяти стран. По итогам АЙСЕКС-2020 сообщалось, что подводный флот США провёл уже «приблизительно 100 арктических учений», позже военные уточнили, что учения 2020 г. были 97-ми.

Состоялся также северный поход АПЛ «Колорадо» (SSN-788), которая базируется в Гротоне. Когда она вышла в море, не сообщается, но очевидно, что это произошло не позднее чем за два-три месяца до конца 2019 г. Домой «Колорадо» вернулась 20 февраля 2020 г. Из официальных сообщений явствует, что она прошла около 39 тыс. морских миль (около 72 тыс. км) и пересекала Северный полярный круг, но подробностей не приводится. Лодка совершила заходы в главную базу ВМФ Норвегии Хоконсверн близ Бергена и главную базу британского подводного флота Фаслейн в Шотландии, куда пришла 10 января. Сообщалось также, что в 2020 г. АПЛ «Сивулф» (SSN-21) совершила через Северный Ледовитый океан переход с базы Китсап в состав 6-го флота, основной зоной ответственности которого является Средиземное море. ВМФ известил об этом походе после того, как 21 августа лодка всплыла «в районе Тромсё».

«ЛЁД ТРОНУЛСЯ»

В течение многих лет в администрациях, Конгрессе, военном командовании и средствах массовой информации активно и бесплодно обсуждался вопрос о строительстве ледоколов на замену трём ледоколам, остававшимся у Береговой охраны. Это были однотипные «полярные» «Полар стар» (WAGB-10) и «Полар си» (WAGB-11), и «средний» «Хили» (WAGB-20). Одним из главных аргументов в пользу строительства новых ледоколов неизменно оставался пример России, а потом и КНР, где 11 июля 2019 г. в строй вступил второй ледокол «Сюзлун-2».

«Полар си» с 2010 г. стоит на приколе, «Полар стар» также исчерпал свой ресурс, но прошёл модернизацию. Однако он нужен для материально-технического снабжения американской станции в Антарктиде, и любая авария на одном из ледоколов могла оставить арктическую державу без арктического флота. Почти так и произошло. На «Полар стар» в 2017 и 2018 гг. произошли авария газовой турбины и пожар, но он оставался в строю.

«Хили» в 2020 г. прошёл долгое техническое обслуживание. В июле-августе он участвовал в регулярной операции «Арктический щит» (*Arctic Shield*) в Беринговом море и Арктике, 15 августа пришёл в порт Сьюард (Аляска), принял на борт научную партию и 18 августа вышел в Арктику. В 60 морских милях (110 км) от порта на ледоколе загорелся правый ходовой электродвигатель. Через полчаса пожар был потушен, пострадавших не было, но двигатель перестал

работать и правый гребной винт бессильно замер. Ледокол пришёл в Вальехо (Калифорния) и его поставили в сухой док на верфи Мэйр-Айленд. С верфи Береговой охраны в Балтиморе (Мэриленд) запасной двигатель на барже за два месяца через Панамский канал доставили в Вальехо и установили на место аварийного двигателя. Док был залит для выхода ледокола 6 января 2021 года.

Из-за этого миссия «Поляр стар» в Антарктиду в 2020 г. была отменена, чтобы совсем не оголять Арктику. 4 декабря он на несколько месяцев ушёл из Сиэтла в Берингово и Чукотское моря, побывал за Северным полярным кругом, установил четыре ледовых буя и цепь подводных датчиков. 5 января 2021 г. корабль прибыл в Датч-Харбор (Алеутские острова), откуда вновь направился на север.

События 2017–2020 гг. подтвердили, что ледокольный флот США количественно и качественно утрачивает функциональность. Однако ассигнований на новые ледоколы не находилось, хотя в разные годы в Конгрессе было несколько законодательных инициатив по этому вопросу. При вступлении нового президента в должность условия для решения «ледокольного вопроса» сложились, не только потому, что в 115-м созыве Конгресса партия Трампа имела большинство в 1–2 голоса в Сенате и 40–45 голосов в Палате представителей, но и потому, что «вопрос назрел» окончательно.

Ещё в 2010 г. в «Аналитическом докладе о миссии в высоких широтах» Береговая охрана поставила себе целью получить шесть ледоколов, из них не менее трёх полярных, исходя из понимания, что в будущем предстоит выполнять многие миссии в Арктике круглый год, а также обеспечивать антарктическую программу. В 2017 г. БО дополнительно изучила этот вопрос и подтвердила целевую цифру [11]. Идея трёх тяжёлых и трёх средних ледоколов, условно «3+3», получила поддержку экспертов [12].

22 февраля 2017 г. Береговая охрана выдала пяти судостроительным компаниям заказы на общую сумму 20 млн долл. на эскизное проектирование полярного ледокола. Очевидно, что это решение было подготовлено до вступления Трампа в должность. Такой ледокол получил классификацию «сторожевой корабль полярной безопасности» (*Polar Security Cutter, PSC*), будущий средний ледокол именуется «сторожевой корабль арктической безопасности» (*Arctic Security Cutter, ASC*).

Конгресс и президент пришли к согласию по вопросу об ассигнованиях. Ст. 122 закона «Об ассигнованиях на национальную оборону на 2018 фин. год» уполномочила БО или ВМФ подписать контракт на один «тяжёлый ледокол полярного класса» при условии, что любой платёж по нему производится из остаточных средств, доступных после 2018 фин. г. [13]. Закон «Об ассигнованиях на национальную оборону на 2019 фин. г.» в ст. 151 разрешал БО заказать ещё пять ледоколов полярного класса, опять-таки при условии, что любые платежи авансируются только из остаточных доступных средств. Предусматривалось, что не позднее 2029 фин. г. БО должна иметь не менее шести таких ледоколов, для чего она подпишет контракт на первый из них не позднее 2019 фин. г. и получит его не позднее 2023 фин. г. Поручалось начать постройку остальных пяти ледоколов по одному с 2022 по 2026 фин. г. и принимать их по одному с 2025 по 2029 фин. год [14].

23 апреля 2019 г. ВМФ как старшая контрактная инстанция выдал судостроительной компании «Ви-Ти Холтер марин инк.» (*VT Halter Marine Inc.*) в Паскагула (Миссисипи) контракт на сумму 745,9 млн долл. на проектирование и постройку первого ледокола. Она должна начаться в 2021 г. и в 2024 г. корабль должен быть сдан заказчику. Контракт включает опцион на постройку остальных двух кораблей, и если он будет реализован, то все три обойдутся государству в 1,9 млрд долларов.

Заключением ледокольной эпопеи при Трампе стал его «Меморандум о защите национальных интересов в арктическом и антарктическом регионах» от 9 июня 2020 г. Он ставил задачу к 2029 фин. г. сформировать ледокольный флот постоянной готовности, обеспечивающий непрерывное присутствие США в Арктике и Антарктике. Предлагалось определить в том числе возможность оснащения ледоколов вооружением, «достаточным для защиты от угроз со стороны ближайших конкурентов», и атомными силовыми установками [15]. Непонятным осталось явное опоздание от хода событий, ведь заказ на первый ледокол уже был выдан. Захотелось ли президенту напомнить о своём уверенном руководстве арктическими мероприятиями, судить не берусь.

Идея вооружения ледоколов была не нова для Береговой охраны. Так, в мае 2017 г. комендант БО адмирал К. Шултз заявлял, что на будущих ледоколах может понадобиться зарезервировать место для наступательного «ракетного комплекса». Возможность постройки атомоходов была навеяна успехами атомного арктического флота России, но носила чисто утопический характер: во-первых, дизель-электрические ледоколы уже начали заказываться, во-вторых, сам Шултз объяснил, что его служба вопрос об атомоходах не рассматривает, не имея возможности ни закупать их, ни эксплуатировать.

К 2021 г. Береговая охрана сформулировала свои потребности как «шесть-три-один»: как минимум шесть ледоколов, из них три полярных, из них один немедленно. Техническое задание на средний ледокол на тот момент ещё готовилось, БО предполагала построить три таких, а также допускала расширение формулы «3+3» до «6+3» путём постройки шести полярных ледоколов.

НЕСКОЛЬКО СЛОВ О НЕСКОЛЬКИХ «СТРАТЕГИЯХ»

Рассказ о весьма бурной арктической деятельности администрации Трампа не будет полным без упоминания арктических ведомственных «стратегий», которых за этот период появилось не менее шести. Они страдают типичными для этого жанра недостатками, самый главный из них в том, что «стратегия» – это не генеральный план действий на перспективу, а оценка положения дел и вытекающие отсюда предложения и благие пожелания. Исходная посылка всех этих документов вполне очевидна и на сегодня реалистична: в Арктике тают льды, она открывается для судоходства, туризма и добычи природных ресурсов, расширяется круг нынешних и будущих участников этой деятельности, активизируется военное присутствие и растёт риск техногенных бедствий.

Новые «стратегии» строятся на идеях стратегической и силовой конкуренции в Арктике с Россией и Китаем и «порядка по правилам». Россия теперь предстаёт главным и вооружённым конкурентом, тогда как Китай выглядит более изобретательным: «Китай пытается закрепить свою роль в Арктике методами, которые могут подорвать международные правила и нормы, и есть риск, что он может повторить в Арктике то же хищническое экономическое поведение, как и во всём мире» [16]. Это – цитата из доклада «Арктическая стратегия Министерства обороны», который заместитель министра по вопросам политики 6 июня 2019 г. направил в Конгресс, как предписано законом «Об ассигнованиях на национальную оборону на 2019 фин. год».

Однако ВМФ на бумажном поприще отличился раньше, а затем и ещё раз. «Стратегическая перспектива для Арктики» была утверждена начальником Штаба ВМФ в январе 2019 г. [17] 5 января 2021 г. Министерство ВМФ издало стратегический план «Синяя Арктика» [18].

Ещё два доктринальных документа вышли из стен Министерства государственной безопасности (МВБ). Подведомственная ему Береговая охрана 22 апреля 2019 г. обнародовала «Арктическую стратегическую перспективу» [19]. Само МВБ 13 января 2021 г. издало доклад «Стратегический подход к внутренней безопасности Арктики». Об этом и следующем докладах скажем подробнее, поскольку они пока составляют последнее слово арктического доктринального планирования в США.

МВБ утверждает, что конкуренция великих держав в Арктике усиливается, «злонамеренная деятельность» Китая и России достигла максимума, и «ничем не ограниченные геостратегические противники будут пытаться подорвать хрупкий основанный на правилах порядок». Главным конкурентом МВБ считает Россию, которая наращивает здесь военное присутствие и ледокольный флот, но и Китай «продолжает применять вредоносные методы для подрыва международных норм и институтов, управляющих Арктикой». В ответ МВБ ставит себе три цели:

1. Обеспечить безопасность государства через «сильное видимое присутствие», особенно на «слабоуправляемых» морских пространствах, и полную информированность; ускорить ввод в строй своих новых ледоколов; усиливать средства разведки и мониторинга в Арктике, включая беспилотные, и оптимизированные для Арктики системы связи.

2. Расширить возможности доступа и реагирования, в сотрудничестве с администрациями штатов, местными, племенными и территориальными властями. Поскольку Китай и другие государства-конкуренты расширяют инвестиции на Аляске, и «то, что поначалу выглядит выгодным и легитимным для местных бизнеса и администраций, в итоге может подорвать национальную безопасность США», МВБ обязуется «выявлять и нейтрализовать нежелательные иностранные финансовые или коммерческие транзакции на критически важных территориях».

3. Способствовать «порядку по правилам» через целевое национальное и международное сотрудничество, противостоять недругам, которые могут этот порядок подорвать; развивать сотрудничество с Канадой и европейскими союзниками; расширять взаимодействие с Канадой и Россией в деле авиационной и

таможенной безопасности; защищать США от незаконного и бесконтрольного рыболовства [20].

Доклад Министерства Армии «Восстановление арктического господства» датирован 19 января 2021 г. Он достался «по наследству» администрации президента Дж. Байдена и был опубликован Армией 16 марта 2021 г. Арктика понимается здесь как регион стратегической конкуренции и возможного конфликта. Согласно докладу, в Арктике международные споры носят территориальный и экономический характер, но Россия и Китай «стремятся использовать военную и экономическую мощь, чтобы получить и удерживать доступ в регион в ущерб интересам США».

Военная активность РФ в регионе признаётся «главным мотором» конкуренции великих держав, приоритетами России названо «охранение её территориальных интересов вопреки интересам» стран НАТО и военное строительство в Арктике, которое лишает НАТО и США доступа сюда и представляет «фактическую наступательную угрозу». Для Китая, считают авторы доклада, Арктика – одна из его новых стратегических границ, открытый для проникновения регион «не определённого суверенитета», почти 20 лет он стремится «нормализовать присутствие» в Арктике, а его инвестиции в арктическую экономику, в том числе совместно с Россией, являются «заявкой на контроль над экономическими ресурсами» и на постоянное присутствие на Северном морском пути и в центральной Арктике.

Общая идея военного строительства в Арктике здесь строится на концепциях глобальной мощи, совместных действий всех видов вооружённых сил и «многодоменного оперативного соединения» (МДОС). Армии ставятся задачи «повысить арктическую боеспособность»; «конкурировать в Арктике и глобально»; «защищать Крайний Север при кризисе и конфликте», обеспечивать свободу доступа сюда, в том числе через Берингов пролив; «выстроить арктические многодоменные операции»; развивать «комбинированные единые многодоменные командование и управление»; «проецировать мощь по всей Арктике». Предлагается готовиться и к действиям в условиях после применения противником ядерного оружия.

Армия обещает развернуть на Аляске многодоменную дивизию в составе штаба и подготовленных к Арктике бригад. Поскольку обеспечение энергией и связь здесь затруднены, предлагаются использование космических коммуникационных и информационных систем, альтернативных энергетических технологий, мобильных командных пунктов, постройка «бункеров» для узлов связи или многофункциональных трансляционных вышек, расширение применения беспилотных систем. Предлагается развивать боевую подготовку совместно с «ключевыми союзниками и партнёрами» на двухстороннем и многостороннем уровнях [21].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Арктическая политика США при Д. Трампе явилась сугубо прагматическим развитием долголетней политики страны. Главным отличием явилась не содер-

жательная сторона, а энергичность в проведении мероприятий. Заказ нового поколения ледоколов стал подлинным прорывом, и наследием Трампа станет второй по мощности ледокольный флот в мире.

Действия США в ещё большей мере мотивировались конкуренцией с Россией и Китаем. Военная активность США в арктических и субарктических регионах была направлена на подготовку к военному столкновению с Россией. Однако США, не признавая «околоарктического» статуса Китая, согласились с его участием в соглашении о предотвращении нерегулируемого промысла в центральной части Северного Ледовитого океана, то есть в управлении им. Чтобы не сковывать свою свободу действий, США прямо высказались против придания Арктическому совету политических функций. Предложение о покупке Гренландии провалилось и не могло не провалиться, но вновь подтвердило жизненную заинтересованность США в поддержании своего политического и военного присутствия на острове. Всё произошедшее в этой области в 2017–2021 гг. показывает, что США остаются и останутся вторым сильнейшим участником международной арктической политики и намерены укреплять свои позиции, что и необходимо учитывать России при неуклонной защите её собственных арктических интересов.

ИСТОЧНИКИ

1. Remarks by the U.S. Secretary of State at the Fairbanks Ministerial meeting. May 11, 2017. Available at: <http://hdl.handle.net/11374/201> (accessed 30.08.2022).
2. Фэрбанкская декларация. 11 мая 2017. Available at: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/2017-12-05-Fairbanks-Declaration-laid-out-V2-for-print_RUSSIAN-DIGITAL.pdf (accessed 30.08.2022).
3. Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества от 11 мая 2017 года. Available at: <http://www.publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201805230001> (accessed 29.08.2022).
4. *Bromund T.* Commercial Fishing in the High Seas Arctic: The U.S. Needs a Treaty, Not an Executive Agreement. The Heritage Foundation Backgrounder No. 3375. January 15, 2019.
5. *Gearan A. and C. Morello, J. Hudson.* Trump administration pushed to strip mention of climate change from Arctic policy statement. May 2, 2019. Available at: <https://www.washingtonpost.com/> (accessed 01.09.2022).
6. Rovaniemi Ministerial Statements. May 7, 2019. Available at: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2418/Rovaniemi_Ministerial_Statements.pdf (accessed 01.09.2022).
7. Looking North: Sharpening America's Arctic Focus. May 6, 2019. Available at: <https://2017-2021.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/index.html> (accessed 21.08.2022).
8. We Are Not Looking to Bring Security Policy Issues into the Arctic Council, Says US Official. February 4, 2020. Available at:

<https://www.highnorthnews.com/en/we-are-not-looking-bring-security-policy-issues-arctic-council-says-us-official> (accessed 29.08.2022).

9. U.S. Consulate Nuuk. Available at: <https://dk.usembassy.gov/embassy-consulate/nuuk/> (accessed 29.08.2022); Cully E. Setting Up Shop in Nuuk // The Foreign Service Journal. Vol. 98. No. 4 (May 2021). P. 34-37.

10. *Pétursson G.* The Defence Relationship of Iceland and the United States and the Closure of Keflavík base. Rovaniemi: University of Lapland, 2020.

11. Congressional Research Service RL34391. Coast Guard Polar Security Cutter (Polar Icebreaker) Program: Background and Issues for Congress. 2021. P. 4.

12. The Council on Foreign Relations. Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast. 2017. P.21-22, 51.

13. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018. December 12, 2017 (Public Law 115–91, 131 Stat. 1283). Sec. 122. Icebreaker vessel.

14. John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. Sec. 151. Procurement Authority for Additional Icebreaker Vessels.

15. Memorandum on Safeguarding United States National Interests in the Arctic and Antarctic Regions. June 9, 2020. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202000434/pdf/DCPD-202000434.pdf> (accessed 30.08.2022).

16. U.S. Department of Defense. Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy. June 2019. P. 6.

17. U.S. Navy. Chief of Naval Operations. Strategic Outlook for the Arctic. January 2019.

18. U.S. Department of the Navy. a [*sic*] Blue Arctic: A Strategic Blueprint for the Arctic. January 2019.

19. U.S. Coast Guard. Arctic Strategic Outlook. Washington, DC. April 2019.

20. U.S. Department of Homeland Security. Strategic Approach for Arctic Homeland Security. January 11, 2021.

21. Headquarters, Department of the Army. Regaining Arctic Dominance: The U.S. Army in the Arctic. January 19, 2021.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ТЕРЕБОВ Олег Владимирович – Oleg V. TEREBOV– Candidate of Science (History), Senior Researcher, Arbatov U.S. and Canada Institute (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.
кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады им. Г.А. Арбатова (ИСКРАН). 2/3 Хлебный пер., 2/3. Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

Статья поступила в редакцию / Received 24.08.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 2.09.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 4.09.2022.

УДК: 327

DOI: 10.31857/S2686673022110074

EDN: GXOKPX

Афганское направление политики США в контексте деятельности правительства талибов

В.А. Цибиков

*Уральский государственный экономический университет (УрГЭУ)
Российская Федерация, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62/45*

Scopus AuthorID: 777939

ORCID 0000-0003-2351-033X

e-mail: rleah@yandex.ru

Резюме. Рассмотрены особенности внешней политики Вашингтона в условиях нового политического курса Кабула. США заявляется о необходимости дальнейшего сотрудничества с партнёрами по обеспечению безопасности в Центральной и Южной Азии, стабилизации обстановки в Афганистане. В основе сотрудничества лежат национальные интересы региональных держав. Они сформированы под влиянием межгосударственных геоэкономических противоречий и угроз безопасности, что частично обусловлено деятельностью талибов. Среди азиатских стран наиболее обострены угрозы безопасности для Катара и Пакистана. В среднесрочной перспективе не исключается уточнение Белым домом основополагающих документов внешней политики для Азиатского региона.

Ключевые слова: Афганистан, Талибан, США, Катар, Пакистан

Для цитирования: Цибиков В.А. Афганское направление политики США в контексте деятельности талибов. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52(11): 97-109. DOI: 10.31857/S2686673022110074 EDN: GXOKPX

The Afghan Direction of U.S. Policy in the Context of the Taliban Government Activities

Viktor A. Tsibikov

*Ural State University of Economics
62/45, 8 Marta str. Ekaterinburg 620144, Russian Federation*

Scopus AuthorID: 777939

ORCID 0000-0003-2351-033X

e-mail: rleah@yandex.ru

Abstract. The features of Washington's foreign policy in the context of the new political course of Kabul are considered. The United States declares the need for further cooperation with partners to ensure security in Central and South Asia and to stabilize the situation in Afghanistan. Cooperation is based on the national interests of regional Powers. They are formed under the influence of interstate geo-economic contradictions and security threats, which is partly due to the activities of the Taliban. Among Asian countries, security threats to Qatar and Pakistan are the most acute. In the medium term, it is not excluded that the White House will clarify the fundamental documents of foreign policy for the Asian region.

Keywords: Afghanistan, Taliban, USA, Qatar, Pakistan

For citing: Tsibikov V.A. The Afghan Direction of U.S. Policy in the Context of the Activities of Taliban Government. *USA & Canada: Economic, Politics, Culture* 2022; 52 (11) 97-109. DOI: 10.31857/S2686673022110074 EDN: GXOKPX

ВВЕДЕНИЕ

С 15 августа 2021 г. власть в Афганистане перешла к Движению Талибан (ДТ) (в РФ признано террористической организацией), образовавшему Исламский Эмират Афганистан (ИЭА). В изменившихся условиях внешнеполитической деятельности Соединённые Штаты заявляют, что Афганистан по-прежнему остаётся для них приоритетным государством в Азии. Вашингтон настаивает на формировании Движением Талибан инклюзивного правительства и соблюдении прав наиболее уязвимых в афганских реалиях категорий населения. Американское руководство выражает готовность «поддерживать афганское гражданское общество внутри страны и в изгнании, чтобы помочь сохранить демократические завоевания, достигнутые за последние два десятилетия» [1]. Для этого планируется задействовать все имеющиеся в распоряжении США несилловые инструменты внешней политики. Утверждается, что принимаемые меры позволят обеспечить гуманитарный доступ в страну и выполнение талибами своих обязательств согласно Соглашению о восстановлении мира в Афганистане (Дохийскому соглашению).

ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА АФГАНСКОМ НАПРАВЛЕНИИ

По оценкам Вашингтона, действия правительства талибов способствуют дестабилизации в регионе военно-политической обстановки, росту наркотрафика, нарушениям прав человека (в первую очередь, прав женщин и девочек) [1]. Особую опасность, по мнению американской администрации, представляет возможная активизация на афганской территории группировки ИГ-Хорасан (признана в РФ террористической) и других террористических организаций с последующим переносом очагов напряжённости на территории соседних государств. Прогнозируется, что основную тяжесть этих угроз в виде потоков беженцев, терактов и незаконного оборота наркотиков примут на себя граничащие со страной Пакистан, Таджикистан, Узбекистан и Туркменистан.

Исходя из оценки, складывающейся в ИЭА обстановки и прогноза её развития, Государственным департаментом Соединённых Штатов планируются многочисленные программы, преимущественно в социальной и отчасти в экономической сфере. При этом значительная доля бюджетных расходов в 2023 г. направляется на поддержку экономики, бизнеса и развитие системы высшего образования [1]. Программами предусматривается уменьшение зависимости Афганистана от импорта продовольствия; предоставление афганским фермерам альтернатив выращиванию опиумного мака; расширение прав и возможностей сельских женщин по трудоустройству; сокращение спроса на наркотики через информирование общественности об их пагубном влиянии на здоровье человека, лечение наркозависимых и др. Из видов расходов мероприятия по

обеспечению безопасности исключаются объёмы финансирования программ в Центральной и Южной Азии (табл. 1).

Итоги 2021 г., безусловно, затруднили реализацию Вашингтоном программных мероприятий через использование потенциала подведомственных (посольство, ЮСАИД) и сотрудничающих с американской администрацией структур (НПО), ранее действовавших непосредственно на территории Афганистана. Посольство США свою работу прекратило. Значительно снизилась активность прозападных неправительственных организаций и средств массовой информации. Многие из них ушли из страны, новое правительство которой не поддерживает (в сущности, запрещает) на афганской территории подобную деятельность.

Таблица 1

Объёмы финансирования программ в Центральной и Южной Азии в 2022–2023 гг., тыс. долл.

| Сфера реализации | На Центральную и Южную Азию, тыс. долл. США | | На Афганистан, тыс. долл. США | | Доля Афганистана в общем объёме финансирования, % | |
|--|---|---------|-------------------------------|---------|---|------|
| | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 | 2022 | 2023 |
| Экономическая поддержка (общие вопросы) | 324,500 | 322,604 | 250,000 | 246,000 | 77 | 76,2 |
| Развитие малого и среднего бизнеса | - | 23,700 | - | 15,000 | - | 63,3 |
| Сельское хозяйство | - | 148,200 | - | 61,200 | - | 41,3 |
| Цифровизация | - | 9,339 | - | 37 | - | 0,4 |
| Высшее образование | - | 29,004 | - | 20,000 | - | 69 |
| Общее образование | - | 96,903 | - | 40,500 | - | 41,8 |
| Развитие демократии, соблюдение прав человека и государственное управление | - | 175,378 | - | 30,758 | - | 17,5 |
| Гендерная политика | - | 192,055 | - | 81,319 | - | 42,3 |
| Водоснабжение | - | 27,600 | - | 12,000 | - | 43,4 |
| Борьба с торговлей людьми | - | 14,650 | - | 5,500 | - | 37,5 |
| Здравоохранение (общие вопросы) | 194,810 | 264,500 | 8,000 | 12,000 | 4,1 | 4,5 |
| Снижение материнской и детской смертности | - | 65,500 | - | 16,000 | - | 24,4 |
| Репродуктивное здоровье и планирование семьи | - | 68,000 | - | 15,000 | - | 22 |
| Профилактика полиомиелита | - | 12,100 | - | 3,000 | - | 24,8 |
| Повышение качества питания | - | 27,542 | - | 6,292 | - | 22,8 |
| Борьба с наркотрафиком | 107,800 | - | 59,200 | - | 54,9 | - |
| Борьба с терроризмом | 71,140 | - | 45,800 | - | 64,3 | - |
| Подготовка вооружённых сил | 13,750 | - | 800 | - | 5,8 | - |

FY 2023 International Affairs Budget. View the full fiscal year 2023 Congressional Budget Justification: FY 2023 Congressional Budget Justification; State and USAID Appendix 1; State and USAID Appendix 2; State and USAID Appendix 3; Supplementary Tables – Foreign Operations / U.S. Department

of State. Official website. Available at: <https://www.state.gov/fy-2023-international-affairs-budget/> (accessed 14.06.2022); FY 2022 International Affairs Budget. View the full fiscal year 2022 Congressional Budget Justification: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs; State and USAID Appendix 1; State and USAID Appendix 2; State and USAID Appendix 3; Supplementary Tables – Foreign Operations / U.S. Department of State. Official website. Available at: <https://www.state.gov/fy-2022-international-affairs-budget/> (accessed 26.06.2022).

В связи с этим Соединёнными Штатами принимаются меры по достижению программных целей через уточнение стратегий кооперации с другими государствами и заключение необходимых для этого межгосударственных соглашений. Интенсифицируется взаимодействие с заинтересованными в нём гражданами и организациями*. Например, американская платформа онлайн-поиска краткосрочной аренды частного жилья *Airbnb* в августе-сентябре 2021 г. предоставила бесплатное убежище по всему миру афганским беженцам (под влиянием, видимо, имиджевых мотивов) [2]. Американской администрацией используется потенциал тех НПО, которые продолжили работать на территории ИЭА.

Содержание переговоров с соответствующей повесткой, проведённых Вашингтоном с государствами-партнёрами, демонстрируют, что сторонами обсуждались, главным образом, вопросы постконфликтного урегулирования на афганской территории (см. табл. 2).

Таблица 2

Содержание встреч, проведённых Госдепартаментом США с азиатскими государствами с сентября 2021 г. по июнь 2022 г.

| Страна | Даты встреч | Обсуждаемые вопросы |
|-------------|--|---|
| Катар | 08.09.2021 г. 12.11.2021 г. 30.04.2022 г. | Стратегическое партнёрство и представление интересов США по Афганистану |
| Узбекистан | 08.09.2021 г. 03-04.10.2021 г. 13.12.2021 г. 23-27.05.2022 г. | Стратегическое партнёрство по Афганистану; оказание гуманитарной помощи афганскому народу, создание регионального логистического центра в Термезе |
| Пакистан | 08.09.2021 г. 30.04.2022 г. | Борьба с терроризмом и обеспечение стабильности в Афганистане, гуманитарная помощь афганскому народу и беженцам |
| Таджикистан | 08.09.2021 г. 22.09.2021 г. 23-27.05.2022 г. | Оказание гуманитарной помощи афганскому народу и афганским беженцам |

* Речь идёт об американских компаниях, благотворительных организациях, университетах, организациях гражданского общества, религиозных общинах и ветеранских группах, всемирно известных персонах и любых заинтересованных лицах, для которых разработан специализированный сайт *Resources* — <https://www.wrapsnet.org/resources/>.

| Страна | Даты встреч | Обсуждаемые вопросы |
|---|--------------------------------|---|
| Туркменистан | 08.09.2021 г. 22.09.2021 г. | |
| Индия | 08.09.2021 г. 11.04.2022 г. | Соблюдение талибами резолюций СБ ООН |
| Китай | 30.04.2022 г. | Обеспечение талибами безопасности, соблюдения прав человека |
| Бахрейн, Кувейт, Саудовская Аравия, Турция, ОАЭ | 08.09.2021 г. | Оказание гуманитарной помощи афганскому народу и афганским беженцам |
| Узбекистан, Казахстан, Киргизия | 22.09.2021 г. | |

U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/> (accessed 29.06.2022).

Наиболее активный политический диалог Вашингтона по Афганистану отмечен с Катаром и Узбекистаном, позиционируемые США в качестве стратегических партнёров на афганском направлении. Тем не менее, шаги, фактически предпринимаемые региональными государствами – участниками переговоров по Афганистану, демонстрируют их неоднозначную позицию. В частности, Узбекистан отказался принимать афганских беженцев, он осуществляет их транзит через аэропорты крупных городов, но не оставляет на территории страны [3]. Подобную позицию заняли также Казахстан, Киргизия и Туркменистан [4].

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ КАТАРА И АФГАНСКИЕ ПРОЕКТЫ В ГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

Следует отметить, что Катар достаточно активен в контексте афганского направления политики США. Об этом свидетельствует учреждение в стране политического офиса Движения Талибан и неоднократная организация с 2020 г. в Дохе площадок для переговоров Вашингтона с талибами, которые прошли в различных формах. С государством американское руководство заключило ряд соглашений, в том числе [5]:

а) об установлении Катара в качестве «державы – покровителя» Соединённых Штатов в Афганистане. Согласно документу, учреждается «секция интересов США» при посольстве монархии, расположенном в Кабуле. На секцию возложено оказание консульских услуг для американских граждан в Афганистане, организация официальных коммуникаций между Соединёнными Штатами и правительством талибов, защита ныне высвобожденных американских дипломатических объектов [6];

б) об установлении партнёрства с Катаром для облегчения поездок афганцев по специальным иммиграционным визам США.

По мнению отечественных и зарубежных специалистов, монархия способна оказывать формирующее воздействие на идеологию нового политического кур-

са Афганистана. Необходимость в такой позиции для Дохи можно объяснить тем, что успешная реализация в ИЭА некоторых проектов, инициированных правительством талибов, способна, в свою очередь, оказывать непосредственное влияние на экономическую безопасность Катара. Так, афганскими и туркменскими властями на второе полугодие 2022 г. спланирован запуск строительства газопровода Туркменистан – Афганистан – Пакистан – Индия (ТАПИ), сроки запуска которого по различным причинам переносились с 2015 г. [7]. По итогам 2021 г. до 82% производимого Катаром сжиженного природного газа направлялось в страны Азии и только 17% – в Европу. Согласно данным государственной статистики в ТОП-6 стран по объёмам экспорта катарского СПГ вошли также Индия и Пакистан (см. табл.3) [8].

Таблица 3

ТОП-6 азиатских стран по объёмам экспорта катарского СПГ в 2020–2021 гг.

| Страна | Цена заключённых контрактов, млн кат. риалов | Страна | Цена заключённых контрактов, млн кат. риалов |
|-------------|--|-------------|--|
| | 2020 год | | 2021 год |
| Южная Корея | 20259,4 | Южная Корея | 34798,3 |
| Индия | 16506,1 | Индия | 32300,9 |
| Китай | 16459,2 | Китай | 27076,5 |
| Япония | 14629,3 | Япония | 17497,0 |
| Сингапур | 6189,3 | Пакистан | 8721,2 |
| Пакистан | 4410,9 | ОАЭ | 8534,1 |

Planning and Statistics Authority. Foreign Trade Portal. Qatar Statistics Year 2021. Qatar Statistics Year 2020. Available at: <https://www.psa.gov.qa/en/statistics1/ft/Pages/default.aspx> (accessed 26.06.2022).

Строительство газопровода может создать для Дохи реальную угрозу экономической безопасности, так как стоимость трубопроводного газа в отличие от стоимости СПГ по спотовым поставкам для потребителей значительно дешевле. При этом вопрос о диверсификации катарских поставок СПГ в европейские страны в среднесрочной перспективе остаётся открытым. В связи с реализацией ТАПИ определённые угрозы могут возникнуть и для окупаемости катарских инвестиций в газовый сектор стран – участниц проекта. В частности, Исламабадом в ноябре 2021 г. была одобрена заявка государственной компании «Катар энерджи» (*Qatar Energy*) на приобретение 49% акций строящегося частного СПГ-терминала. Данная инициатива стала первой прямой инвестицией Катара в пакистанский энергетический рынок [9].

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ ПАКИСТАНА: КОНЦЕПЦИЯ ПУШТУНИСТАНА И РОСТ ВЛИЯНИЯ В РЕГИОНЕ ИНДИИ

17–18 мая 2022 г. состоялась встреча госсекретаря США Э. Блинкена с министром иностранных дел Пакистана Б. Зардари [10]. В ходе встречи стороны обсудили сотрудничество в вопросах регионального мира, борьбы с терроризмом, стабильности в Афганистане. Очевидно, что для Пакистана, которого афганцы,

по мнению зарубежных экспертов [11], никогда не воспринимали в качестве дружественной страны, жизненно необходимо:

1) контролировать распространение пуштунского национализма (по некоторым оценкам, пуштуны составляют до 20% численности населения Пакистана. Из общей численности пуштунов в мире на территории Пакистана, по разным оценкам, проживает до 56% [12]). Так, руководство афганских талибов не приняло концепцию «линии Дюранда»* и не высказалось против концепции Пуштунистана**. Кроме того, афганские талибы поддерживают отношения с Техрик-и-Талибан Пакистан (организация признана в РФ террористической), участников которой называют пакистанскими талибами и по версии СБ ООН главной их целью является свержение правительства Пакистана с последующим созданием эмирата на основе исламских законов. Но по заявлению лидера этого движения Н. Мехсуда, цель состоит в том, чтобы взять под контроль приграничные регионы, прилегающие к «линии Дюранда», и сделать их независимыми [11];

2) сдерживать распространение геополитического влияния Индии, с которой у Пакистана с 1947 г. сохраняются территориальные споры. Исламабад неоднократно обвинял Дели в сотрудничестве индийских спецслужб с бывшей службой национальной безопасности Афганистана, с Техрик-и-Талибан Пакистан, ИГИЛ и им подобными организациями. По мнению Исламабада, цель такого сотрудничества – осуществление на пакистанской территории террористической деятельности [13]. С июня 2022 г. Дели вновь открыл посольство в Кабуле, что было положительно оценено правительством талибов.

Для обеспечения соблюдения национальных интересов Исламабад готов сотрудничать с Вашингтоном, создавая ему условия для использования необходимых инструментов на пакистанской территории. Возможно, с этим следует связать появление в СМИ сообщений о том, что США планируют развернуть военную базу на территории Пакистана в 8 км от границы с Афганистаном [14]. Впрочем, Исламабад данный факт отрицает. В ходе проведения 25 марта 2022 г. встреч российской делегации с членами правительства талибов в сторону Афганистана из Пакистана, по оперативной информации, совершил вылет беспилотный летательный аппарат вооружённых сил США с ракетным вооружением на борту [15].

Наличие напряжённости в индийско-пакистанских отношениях в некоторой степени может устраивать Соединённые Штаты. Вашингтон позиционирует Индию в качестве ведущего регионального игрока [16]. При этом, территориальные споры между Исламабадом и Дели вокруг регионов Джамму и Кашмир создают проблемы для Китая в реализации проекта «Китайско-пакистанский экономический коридор». По плану проекта создание элементов его инфра-

* «Линия Дюранда» – индо-афганская граница, установленная в 1893 г. по соглашению Мортимера Дюранда. В настоящий момент разграничивает территории Афганистана и Пакистана.

** Пуштунистан – историческая область, на территории современных Афганистана и Пакистана, населённая пуштунами. С 1940-х годов пуштунские националисты периодически предлагали концепцию создания независимого государства Пуштунистан.

структуры спланировано и на спорных территориях, государственная принадлежность которых до сих пор не определена.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ИНТЕРЕСЫ ТАДЖИКИСТАНА В КОНТЕКСТЕ СТЕРЕОТИПОВ ВОСПРИЯТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАЛИБОВ

23–27 мая 2022 г. помощник госсекретаря США Д. Лу провёл встречи с таджикскими коллегами в рамках ежегодных двусторонних американско-таджикских консультаций по развитию экономических связей и укреплению сотрудничества в области безопасности (ранее такая встреча проведена в сентябре 2021 г.) [17]. В ходе встречи стороны обсудили, в том числе, гуманитарную помощь и иные виды поддержки афганским беженцам. Согласно мнению экспертов, после прихода к власти в Афганистане Движения Талибан руководство Таджикистана заняло по отношению к новому руководству наиболее жёсткую позицию по сравнению с другими центральноазиатскими государствами. Это обстоятельство связывается с исходящими от южного соседа угрозами в сфере безопасности, экстраполированными из предыдущего опыта гражданской войны 1992–1997 гг., когда светские силы противостояли вооружённой исламской оппозиции, пользовавшейся поддержкой талибов [Попов Д.С., 2022]. Вместе с тем не исключается, что Душанбе стремится использовать создавшуюся в ситуации для того, чтобы получить грантовую поддержку от стран, заинтересованных в своём присутствии в Таджикистане. Об этом свидетельствует деятельность неправительственной организации *Spirit of America* (головной офис в США), которая в ближайшее время планирует открыть в стране афганскую школу «Сомониён» для учащихся таджикской общины беженцев из Афганистана [18]. Данное образовательное учреждение является единственным в Таджикистане, обучение в котором осуществляется на языке дари по учебным программам Афганистана, действовавшим при правительстве А. Гани. Под опекой *Spirit of America* в таджикском городе Вахдат функционируют образовательный центр «Корвон», Центр инновационных технологий и коммуникаций, молодёжный центр. Общая численность обучающихся составляет более 2500 граждан Таджикистана и афганских беженцев.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НПО И РАБОТА С АФГАНСКИМИ БЕЖЕНЦАМИ

Ранее США заявляли о лидерских позициях в гуманитарной области для народа Афганистана, предоставляя гуманитарную помощь и оказывая поддержку афганским беженцам в регионе через межгосударственные институты и НПО [19]. В настоящий момент, по публикациям афганских СМИ, на территории страны работают две прозападные неправительственные организации – Фонд Ага Хана (*Aga Khan Foundation*) и Фонд Баят (*Bayat Foundation*). Экономические проекты Фонда Ага Хана (головной офис в Швейцарии) охватывают более 240 городов и поселков в 34 провинциях страны. Деятельность фонда в социальной сфере Афганистана осуществляется во многих провинциях с охватом более

4 млн человек. Фондом реализуются проекты в сферах экономики, здравоохранения и культуры, организуется доставка гуманитарной помощи. Заявленный Фондом Ага Хана политический нейтралитет не исключает его участия в реализации программ ЮСАИД [20]. По тем же направлениям организована деятельность Фонда Баят, входящего в одноименную группу компаний (головной офис в США), принадлежащей американцу афганского происхождения Эхсанолле «Эсхану» Баяту.

Госдепартаментом и НПО организуется помощь афганским беженцам. Смена политического режима сопровождалась массовой миграцией части населения, особенно тех, кто ранее обеспечивал деятельность правительства Ашрафа Гани и иностранного воинского контингента. Основными механизмами поддержки проамерикански настроенных афганцев являются программа специальной иммиграционной визы *SIV* и программа приёма беженцев *USRAP* [21]. Госдепартамент признаёт, что в настоящий момент имеют место проблемы технического и иного характера, которые затрудняют оформление специальных иммиграционных виз всем желающим. Условием включения в программу приёма беженцев является нахождение афганских граждан за пределами Афганистана. Заявляется, что выполнение данного условия позволит рассмотреть иммиграционные дела афганских граждан, принять по ним решение о включении в *USRAP* [22].

ПРОТИВОРЕЧИВОСТЬ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ

В сфере обеспечения безопасности деятельность военно-политического руководства США носит противоречивый характер, при этом в деталях не разглашается. С одной стороны, на подконтрольных США территориях Сирии и Ирака до сих пор проходят подготовку боевики радикальных террористических организаций для дальнейшего их применения в Африке и Азии, в том числе для переброски в северные провинции Афганистана [23]. Некоторые российские специалисты уверены в том, что при негласной поддержке прежнего афганского руководства (проамериканского) стало возможным усиление позиций ИГИЛ в регионе [24].

С другой стороны, по политико-дипломатической линии Соединённые Штаты демонстрируют заинтересованность в упреждении распространения подобных угроз, не исключая нанесения упреждающих ударов по размещённым на территории объектам инфраструктуры террористических организаций [25]. В частности, по линии вооружённых сил в июне 2022 г. проведены ознакомительные встречи нового командующего Центральным командованием вооружённых сил США (ЦЕНТКОМ) М. Куриллы с коллегами из Казахстана, Киргизии, Узбекистана и Таджикистана. В ходе диалога стороны обсудили также вопросы, связанные с региональной безопасностью и ситуацией в Афганистане (см. табл. 4) [26]. К слову говоря, руководство Движение Талибан считает опасения американской стороны о террористической активности в стране обоснованными, целенаправленно распространяемыми для усиления напряжённости в регионе [27].

Таблица 4

Переговоры, проведённые командующим ЦЕНТКОМ, в июне 2022 г.

| Страна | Дата | Обсуждаемые вопросы |
|-------------|---------------|---|
| Казахстан | 11.06.2022 | Проблемы безопасности и возможности по расширению военного сотрудничества в Центральной Азии |
| Узбекистан | 13-14.06.2022 | Обмен опытом боевых действий в Афганистане; изучение программ боевой подготовки вооружённых сил Узбекистана; состояние террористических угроз в регионе; репатриация узбекских граждан из лагеря Аль-Холь на северо-востоке Сирии (в лагере находятся боевики ИГИЛ со своими семьями. – В.Ц.); проведение американо-узбекских совместных учений сил специальных операций; обеспечение сохранности афганской военной авиационной техники |
| Киргизия | 14-15.06.2022 | Проблемы безопасности и возможности по расширению военного сотрудничества между вооружёнными силами |
| Таджикистан | 15-16.06.2022 | Обмен опытом боевых действий в Афганистане; обеспечение безопасности на таджикско-афганской границе; развитие приграничной военной инфраструктуры; проведение американо-таджикских совместных учений сил специальных операций |

U.S. Central Command. Available at: <https://www.centcom.mil> (accessed 01.07.2022).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, в отношении Афганистана Вашингтон на решении преимущественно гуманитарных проблем, преследует главную цель – сохранить своё присутствие в регионе. В основе американского влияния на протекающие в Азии политико-экономические процессы лежит использование геоэкономических противоречий между ведущими державами, частично обусловленных деятельностью новой власти. Представляется, что политический курс талибов связывается Белым домом с вероятностью недостижения целей по вовлечению Афганистана в международное политико-экономическое сотрудничество на тех условиях, которые отвечают национальным интересам США и их партнёров. Не исключено, что в среднесрочной перспективе Соединённые Штаты пересмотрят основополагающие документы внешней политики в той части, которая касается Южноазиатского региона¹.

¹ Имеются в виду: Стратегия США для Центральной Азии 2019-2025: укрепление суверенитета и экономического процветания; Стратегия США в Индо-Тихоокеанском регионе.

ИСТОЧНИКИ

1. FY 2023 International Affairs Budget / U.S. Department of State. Official website. URL: <https://www.state.gov/fy-2023-international-affairs-budget/> (accessed 14.06.2022).
2. Airbnb бесплатно разместит тысячи афганских беженцев // lenta.ru, 24.08.2021. Available at: <https://lenta.ru/news/2021/08/24/begency/> (accessed 29.06.2022).
3. Узбекистан отказался принимать беженцев из Афганистана // Sputnik News, 30.08.2021. Available at: <https://tj.sputniknews.ru/20210830/uzbekistan-afghanistan-bezhency-otkaz-1041972057.html> (accessed 01.07.2022).
4. Почему страны Центральной Азии не готовы принимать беженцев из Афганистана. Available at: <https://asiaplustj.info/ru/news/centralasia/20210907/pochemu-strani-tsentralnoi-azii-ne-gotovi-prinimat-bezhentsev-iz-afganistana> (accessed 01.07.2022).
5. Secretary Antony J. Blinken and Qatari Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs Mohammed bin Abdulrahman Al-Thani at a Signing Ceremony and Joint Press Availability for the U.S.// Qatar Strategic Dialogue. Available at: <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-qatari-deputy-prime-minister-and-minister-of-foreign-affairs-mohammed-bin-abdulrahman-al-thani-at-a-signing-ceremony-and-joint-press-availability-for-the-u-s-qatar-str/> (accessed 29.06.2022).
6. Qatar agrees to represent U.S. interests in Afghanistan. Available at: <https://www.pbs.org/newshour/world/qatar-agrees-to-represent-u-s-interests-in-afghanistan> (accessed 10.06.2022).
7. Practical work of TAPI project will begin in the next six months. Available at: <https://www.ariananews.af/practical-work-of-tapi-project-will-begin-in-the-next-six-months/> (accessed 24.06.2022).
8. Planning and Statistics Authority. Foreign Trade Portal. Available at: <https://www.psa.gov.qa/en/statistics1/ft/Pages/default.aspx> (accessed 26.06.2022).
9. Pakistan, Qatar reach consensus on construction of LNG terminals. Available at: <https://dailytimes.com.pk/867546/pakistan-qatar-reach-consensus-on-construction-of-lng-terminals/> (accessed 24.06.2022).
10. Secretary Blinken's Meeting with Pakistani Foreign Minister Bhutto Zardari. Available at: <https://www.state.gov/secretary-blinkens-meeting-with-pakistani-foreign-minister-bhutto-zardari/> (accessed 29.06.2022).
11. What made Afghanistan relevant to the super powers? Available at: <https://dailytimes.com.pk/888091/what-made-afghanistan-relevant-to-the-super-powers/> (accessed 23.06.2022).
12. Есть вероятность, что Афганистан вновь превратится в убежище для террористов. Available at: http://www.narodnaya.tj/index.php?option=com_content&view=article&id=14874:2021-12-16-05-48-33&catid=57:bezopasnost&Itemid=53 (accessed 25.06.2022).
13. Pakistan won't attend Indian moot on Afghanistan. Available at: <https://dailytimes.com.pk/836827/pakistan-wont-attend-indian-moot-on->

afghanistan/ (accessed 25.06.2022). Pakistan won't attend Indian moot on Afghanistan. Available at: <https://dailytimes.com.pk/836827/pakistan-wont-attend-indian-moot-on-afghanistan/> (accessed 25.06.2022).14.

14. Taliban reacts to reports of US base being established in region. Available at: <https://www.ariananews.af/taliban-reacts-to-reports-of-us-base-being-established-in-region/> (accessed 25.06.2022).

15. Афганистан готов к сотрудничеству с Россией во всех сферах // *Вести недели*. Эфир от 3 апреля 2022 г. Available at: <https://www.vesti.ru/article/2698365> (дата обращения: 22.06.2022).

16. Indo-Pacific Strategy of the United States. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/> (accessed 22.06.2022).

17. Assistant Secretary of State for the Bureau of South and Central Asian Affairs Donald Lu's Travel to the Kyrgyz Republic, Uzbekistan, Tajikistan, and Kazakhstan. Available at: <https://www.state.gov/assistant-secretary-of-state-for-the-bureau-of-south-and-central-asian-affairs-donald-lus-travel-to-the-kyrgyz-republic-uzbekistan-tajikistan-and-kazakhstan/> (accessed 29.06.2022).

18. Посольство США в партнёрстве с гражданской организацией "Spirit of America" поддерживает афганскую школу "Сомониён" в г. Душанбе. Available at: <https://tj.usembassy.gov/ru/u-s-embassy-partners-with-spirit-of-america-to-preserve-afghan-somoniyon-school-in-dushanbe-ru/> (accessed 18.06.2022).

19. Department Press Briefing - June 22, 2022. Available at: <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-june-22-2022/> (accessed 29.06.2022).

20. USAID и Фонд Ага Хана обеспечивают доступ к воде и санитарным условиям в районе Рошткала. Available at: <https://tj.usembassy.gov/ru/usaaid-and-the-aga-khan-foundation-provide-water-and-sanitation-access-in-roshqtqala-district-ru/> (accessed 22.06.2022)

21. Afghanistan Inquiries. Available at: <https://www.state.gov/afghanistan-inquiries/> (accessed 29.06.2022).

22. Refugee Admissions. Available at: <https://www.state.gov/refugee-admissions%20/> (accessed 29.06.2022).

23. Российский генерал заявил о причастности США к переброске боевиков в Афганистан. Available at: <https://khovar.tj/rus/2021/09/rossijskij-general-zayavilo-prichastnosti-ssha-k-perebroske-boevikov-v-afganistan/> (accessed 02.01.2022).

24. Вести недели. Эфир от 3 апреля 2022 г. Афганистан готов к сотрудничеству с Россией во всех сферах. Available at: <https://www.vesti.ru/article/2698365> (accessed 22.06.2022).

25. Пентагон пригрозил нанести удары по Афганистану при "угрозе безопасности". Available at: <https://ria.ru/20220511/ssha-1787999005.html> (accessed 23.06.2022).

26. Встреча с Командующим Центральным Командованием Вооружённых сил США генералом Майклом Эриком Куриллоу. Available at: <https://mfa.tj/ru/main/view/10569/vstrecha-s-komanduyushchim-tsentralnym->

komandovaniem-vooruzhjonnykh-sil-ssha-generalom-maiklom-erikom-kurilloi (accessed 22.06.2022).

27. GDI rejects claims of US command regarding military expansion of Daesh. Available at: <https://alemarahenglish.af/?p=50912> (accessed 25.06.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Попов Д.С. Афганское направление внешней политики Таджикистана после прихода к власти талибов // *Проблемы национальной стратегии*. 2022. № 2(71). С. 145-167. DOI: 10.52311/2079-3359_2022_2_145

REFERENCES

Popov D.S. Tajikistan's Policy towards Afghanistan after the Taliban's Takeover // *National Strategy Issues*. 2022. No. 2 (71). P. 145-167. DOI: 10.52311/2079-3359_2022_2_145

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЦИБИКОВ Виктор Александрович, кандидат педагогических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Уральского государственного экономического университета.

Российская Федерация, 620144, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62/45.

Viktor A. TSIBIKOV, Ural State University of Economics, Candidate of Pedagogical Sciences, Senior lecturer of the Department of State and Municipal Administration of the Ural State Economic University.

62/45, 8 Marta str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 3.07.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 15.07.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 18.07.2022.

УДК 327.56

DOI: 10.31857/S2686673022110086

EDN: GXQIAO

Год после прихода талибов к власти: основные вызовы для России и США на афганском направлении

А.С. Евсеенко

*Институт США и Канады им. Г.А. Арбатова
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.*

Scopus Author ID: 57222126812 РИНЦ ID: 783273

ORCID: 0000-0003-3409-5901 e-mail: a.evseyenko@iskran.ru

Резюме. Падение режима А. Гани не стало военно-стратегическим поражением США. Они сохранили свои позиции как в Афганистане, так и в Центральной Азии. Вашингтон обладает рычагами воздействия на Движение Талибан, а возникший в Афганистане вакуум не заполнит ни одна конкурирующая с США держава. Однако Соединённые Штаты сталкиваются в Афганистане с похожим набором вызовов, что и Россия. В ответе на них возможны не только обмен информацией, но и ситуативная координация усилий двух стран.

Ключевые слова. США, Движение Талибан, Россия, Афганистан, Центральная Азия, наркотрафик, терроризм, беженцы.

Для цитирования: Евсеенко А.С. Год после прихода талибов к власти: основные вызовы для России и США на афганском направлении. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2022; 52 (11): 110–126. DOI: 10.31857/S2686673022110086
EDN: GXQIAO

Благодарности: Статья опубликована в рамках проекта “Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество” по гранту Министерства науки и высшего образования РФ на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития (Соглашение № 075-15-2020-783).

A Year after the Taliban Came to Power: the Main Challenges for Russia and the US in Afghanistan

Andrey S. Yevseyenko

Arbatov U.S. and Canada Institute (ISKRAN).

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

Scopus Author ID: 57222126812 РИНЦ ID: 783273

ORCID: 0000-0003-3409-5901 e-mail: a.evseyenko@iskran.ru

Abstract. The fall of A. Ghani’s regime hasn’t become a military-strategic defeat for the US. It maintained their positions both in Afghanistan and in Central Asia. Washington retains leverage over the Taliban, and no rival power in Afghanistan will fill the vacuum. But the United States faces the similar set of challenges in Afghanistan as Russia. In the response to them both countries can exchange information as well as partially coordinate their efforts in certain areas.

Keywords. United States, Taliban Movement, Russia, Afghanistan, Central Asia, drug trafficking, terrorism, refugees

For citation: Yevseyenko A.S. A year after the Taliban came to power: the main challenges for Russia and the US in Afghanistan. USA & Canada: Economics, Politics, Culture. 2022; 52 (11): 110-126. DOI: 10.31857/S2686673022110086 EDN: GXQIAO

Acknowledgements: The article was prepared within the project "Post-crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation" supported by the grant from Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development (Agreement № 075-15-2020-783).

ВВЕДЕНИЕ

Обстановка в Афганистане после прихода к власти Движения Талибан (далее – ДТ) уже не привлекает такого внимание средств массовой информации и академического сообщества, как российско-украинский конфликт или обстановка вокруг Тайваня. Тем не менее, перспективы экспансии исламского экстремизма за пределы Афганистана, возможные последствия гуманитарного кризиса в этой стране и потенциал экономических проектов с участием иностранных акторов продолжают вызывать дискуссии среди исследователей и журналистов. Однако важно рассмотреть последствия прихода к власти талибов для интересов США, их позиций в регионе, а также изучить возможные шаги со стороны Соединённых Штатов на афганском направлении. Актуальность подобного обзора вызвана обилием достаточно категоричных оценок относительно последствий падения режима А. Гани и прихода ДТ к власти в Кабуле для внешней политики США [Самуйлов, 2022]. Поэтому необходимо провести критический анализ и контент-анализ документов международных организаций и органов государственной власти США, сообщений средств массовой информации, относящихся к обстановке в Афганистане. Также представляется важным провести сравнительный анализ тех вызовов, которые стоят перед Россией и Соединёнными Штатами на афганском направлении с точки зрения возможного ответа на них каждой из стран.

ПОЗИЦИИ США В РЕГИОНЕ ПОСЛЕ ВЫВОДА ВОЕННОГО КОНТИНГЕНТА

Прежде всего стоит отметить, что падение режима А. Гани не стало военно-стратегическим поражением Соединённых Штатов. Обстановка в регионе не стала для США хуже, чем до начала американского вторжения в Афганистан. Ни одна соперничающая с ними держава не заполнит тот «вакуум», который остался после ухода международного контингента. Это вызвано принципами внешней политики ДТ. Для последнего образцом является современный Туркменистан – нейтральное государство, признанное мировым сообществом [1]. Талибы в целом не намерены быть проводником чьих бы то ни было интересов в Афганистане, кроме своих собственных. Поэтому утверждать о прокитайской, пропакистанской или проиранской ориентации ДТ не приходится.

События августа 2021 г. не нанесли ущерба и американским позициям в Центральной Азии. Они основываются не только на военно-политических связях с фокусными странами региона, но и на готовности Соединённых Штатов вкладывать ресурсы в столь важные для местных акторов сферы, как энергетика, сельское хозяйство, транспортная инфраструктура и экология [Гегелашвили, Модникова, 2021]. Вашингтон находит общий язык со своими среднеазиатскими партнёрами не только в рамках запущенного ещё администрацией Б. Обамы формата «C5+1», но и на двустороннем уровне [Юлдашева, 2022]. Показателем относительной успешности проводимой политики стало искомое американцами разделение бремени текущих гуманитарных проблем Афганистана с центральноазиатскими государствами. Так, Казахстан стал мировым лидером по поставкам продовольственной помощи афганцам по линии ООН [2]. Узбекистан и Таджикистан остаются крупнейшими поставщиками электроэнергии в Афганистан, несмотря на все проблемы с платёжеспособностью у режима талибов [3].

С точки зрения изначально поставленных целей назвать падение режима А. Гани поражением США также затруднительно. На протяжении всех 20 лет американского присутствия США в Афганистане их стабильным интересом оставалась борьба с террористической группировкой «Аль-Каида», ответственной за теракты 11 сентября 2001 г. Необходимость борьбы с ней с целью недопущения новых ударов по территории США указана в стратегиях национальной безопасности 2002, 2006, 2010, 2015 и 2017 гг., а также во «Временном стратегическом руководстве по национальной безопасности» 2021 г. [4]. К моменту вывода контингента группировка потеряла возможность проводить трансграничные террористические акции. Её филиалы в странах Африки, Юго-Восточной Азии и Ближнего Востока постепенно автономизировались, встроились в контекст субрегиональных противоречий, что шло в разрез с интересами руководства группировки [5]. Её лидеры не всегда находят убежище в самом Афганистане и перемещаются в соседние Иран и Пакистан. Вслед за ликвидацией основателя и многолетнего лидера «Аль-Каиды», Усамы бен Ладена, в организации последовал серьёзный кризис лидерства, сужение её финансовой базы, что негативно сказалось на оперативных возможностях группировки [6]. В результате она утратила лидерские позиции в мировом джихадистском движении к середине 2010-х г. В отличие от «Исламского государства» (ИГ), она не имела аналогичных военных успехов, ресурсной базы и пропагандистского потенциала. Возглавивший «Аль-Каиду» после гибели У. бен Ладена Айман аль-Завахири не только не нашёл общего языка с лидерами ИГ, но и не привнёс ничего принципиально нового в идеологию организации, её тактику борьбы и методы вербовки [7].

Таким образом, тенденция на снижение потенциала группировки, возможностей нанесения ударов по территории Соединённых Штатов из Афганистана, является заслугой не только Вашингтона. Безусловно, устранения и аресты лидеров «Аль-Каиды» наряду с усилением кооперации между разведсообществами США и их союзников, меры по пресечению финансовой поддержки джихадистов сыграли существенную роль в ослаблении «ядра» группировки. Однако немалую роль сыграли проблемы и противоречия внутри неё, а также объективные тен-

денции в мировом терроризме, которые будут рассмотрены ниже. Совокупность этих причин сделала дальнейшее пребывание контингента в Афганистане бессмысленным. Более того, ликвидация в июле 2022 г. в Кабуле лидера «Аль-Каиды» Аймана аз-Завахири продемонстрировала возможность США сдерживать террористическую активность в этой стране без развёртывания там воинского контингента или поддержки антиталибских сил. Успешное проведение подобных ударов беспилотниками без получения информации «с земли» невозможно. Следовательно, заявления американских военных об «1–2% возможностей» по мониторингу ситуации в Афганистане являются несколько преувеличенными [8].

Таким образом, борьба с «Аль-Каидой» оставалась в числе задач по обеспечению национальной безопасности США на протяжении 20 лет и сохранилась после вывода войск из Афганистана, хотя и упав в списке приоритетов. Однако этого нельзя сказать про ликвидацию ДТ и «строительство нации» (*nation-building*) в Афганистане. Обозначенные администрацией Дж. Буша-младшего как обязательное условие победы над терроризмом, обе задачи были сняты уже при первой администрации Б. Обамы. Теперь США делали акцент на наращивание потенциала афганских силовых структур и перелом ситуации на поле боя. Подчёркивалось отсутствие интереса к «строительству нации» за пределами Соединённых Штатов [9]. ДТ стало восприниматься как договороспособный актор, к переговорам с которым необходимо стимулировать официальный Кабул [10]. Апогеем попыток внутриафганского дипломатического урегулирования стала встреча представителей правительства А. Гани и эмиссаров ДТ в Исламабаде в 2015 г., где США и КНР выступили посредниками.

На этом фоне, а также в контексте отдельных успехов на поле боя, появились первые планы по выводу американского контингента и начато его сокращение: со 110 тыс. военнослужащих в июне 2011 г. до 8,4 тыс. к январю 2017 г. [11]. Параллельно сокращались и объёмы военной помощи кабульскому правительству по линии «Фонда поддержки Сил безопасности Афганистана» (*Afghan Security Forces Fund*): с 8,9 млрд долл. до 3,6 млрд [12]. Тогда же в связи с прекращением военной миссии США сократились и расходы на восстановление Афганистана: с пикового значения в 15 млрд долл. в 2011 г. до 6 млрд в 2016 году [13].

При администрации Д. Трампа произошло новое переосмысление афганской политики США. Отменялись наложенные Б. Обамой ограничения на участие американских военных в боевых действиях, а также временные рамки их присутствия в Афганистане. Преемственность с предыдущей администрацией прослеживалась в подготовке вывода американских войск, дальнейшем снижении численности контингента в этой стране, снижении объёмов помощи кабульскому правительству и дипломатических контактах с ДТ. Однако теперь приоритет отдавался не посредничеству внутриафганским переговорам, а американо-талибским договорённостям [14]. Вновь отрицались намерения по «строительству нации» [15]. Главным результатом этой политики стало Дохийское соглашение от февраля 2020 г., где движение взяло на себя обязательства не нападать на выходящие из Афганистана американские войска и размежеваться с «Аль-Каидой». Остальные, ранее принципиальные для США аспекты завершения миссии (все-

объемлющее прекращение огня, политическое урегулирование отношений между ДТ и официальным Кабулом), не были обозначены в соглашении как обязательное условие вывода американских войск [16].

Администрация Дж. Байдена, со своей стороны, продолжила курс на завершение американского военного присутствия в Афганистане и апеллировала к заключённым ранее договорённостям с ДТ. Однако, в отличие от администрации Трампа, стремительный вывод американских военнослужащих уже не подавался как пролог к провалу политики Соединённых Штатов в Афганистане, обесмысливание усилий США по борьбе с терроризмом. Скорее наоборот, стало неприемлемым дальнейшее присутствие контингента в этой стране [17]. Ещё одним отличием от предыдущих трёх администраций стало восприятие захвата ДТ власти в Афганистане. Теперь успехи талибов трактовались не в контексте войны с терроризмом, а в контексте местной гражданской войны [18].

Таким образом, афганская политика США стала весьма яркой демонстрацией отсутствия стратегического мышления у американского политического истеблишмента. Курс афганской политики Вашингтона постоянно пересматривался на основе критики действий предыдущих администрации, новых трактовках основных угроз и формах борьбы с ними. Постановка задач происходила с использованием широких категорий, без чётких критериев их достижения. Сами задачи находились в зависимости от изменений политической конъюнктуры в Вашингтоне и имели среднесрочную перспективу [Давыдов, 2022]. Итогом стал набор разнонаправленных, несоординированных и неэффективных усилий американских ведомств и международных структур в Афганистане [Бобкин, 2022]. Преимущество всех четырёх администраций наблюдалась в двух аспектах: защита территории США от террористических атак с территории Афганистана и максимальная «афганизация» конфликта. Это не позволяет экстраполировать задачи по «строительству нации» и разгрому ДТ на всю афганскую политику США 2001–2021 годов.

В целом с падением режима А. Гани у США исчезла необходимость тратить ресурсы на поддержание коррумпированного и слабого союзника. Эта поддержка уже не давала существенных результатов ни с точки зрения борьбы с терроризмом, ни с точки зрения сдерживания Китая, России или Ирана. Таким образом, с завершением военного присутствия в Афганистане у Соединённых Штатов высвободились ресурсы для соперничества с «антагонистическими авторитарными державами», бросающими вызов национальной безопасности США.

ОСНОВНЫЕ ВЫЗОВЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ И США НА АФГАНСКОМ НАПРАВЛЕНИИ

Несмотря на резкое и долгосрочное ухудшение российско-американских отношений, у обеих держав есть точки пересечения интересов в Афганистане. Прежде всего, речь идёт о необходимости противостоять террористическим угрозам, исходящим с его территории. Афганистан не перестал быть убежищем для многих джихадистских группировок. Ликвидация Аймана аз-Завахири про-

демонстрировала, что для сдерживания террористической активности на территории Афганистана США не требуется держать там военный контингент.

Однако как у Соединённых Штатов, так и у мирового сообщества продолжают вызывать озабоченность сами отношения между ДТ и «Аль-Каидой». На данный момент их можно определить как «взаимный нейтралитет». У ДТ уже нет тех стимулов для тесного партнёрства с «Аль-Каидой», что были в 1990-х годах: организационный потенциал в подготовке боевиков и финансовые поступления от У. бен Ладена. Скорее наоборот, сотрудничество с ней способно создать сложности для ДТ с учётом их стремления к международному признанию и получению дивидендов от международного экономического сотрудничества [19]. «Аль-Каида», со своей стороны, не бросает вызов власти талибов, не участвует в переделе денежных потоков и не ставит под сомнение идеологические воззрения ДТ. Стимулом для сближения между ними мог бы быть конфликт талибов с соседними государствами и стремление использовать «Аль-Каиду» для борьбы с ними. Однако граничащие с Афганистаном страны предпочитают дипломатический путь в урегулировании вопросов с ДТ. Нынешние связи между «Аль-Каидой» и ДТ обусловлены историей взаимодействия, родственными связями и частичным совпадением религиозных постулатов [20]. При этом руководство ДТ не разделяет идей глобального джихада, а сторонники тесного сотрудничества с «Аль-Каидой» уравниваются противниками связей с организацией среди талибов.

В результате как США, так и России будет трудно настроить ДТ на противостояние с «Аль-Каидой». Обратная ситуация в вопросе противостояния террористам из «Вилаят Хорасан» (ВХ), местными сторонниками «Исламского государства». Здесь у США больше возможностей для налаживания диалога с ДТ. В основе противостояния между талибами и ВХ лежит, прежде всего, борьба за власть, а не межрелигиозные противоречия. Ядро ВХ составляют вышедшие из рядов ДТ боевики, разочаровавшиеся в движении. Примыкают к ним бывшие участники радикальных исламистских группировок, таких как «Исламское движение Узбекистана» и «Исламское движение Восточного Туркестана», бывшие афганские силовики и отдельные представители этнических меньшинств, ищущие у джихадистов защиты от репрессий талибов [21].

Однако масштаб, характер и потенциальную политику сдерживания исходящих от РФ и США и ДТ угроз следует определять с учётом текущих тенденций в мировом джихадистском движении. Первой из них является «локализация» террористической активности. Потенциал джихадистских группировок, их поддержка со стороны местного населения и доступ к материальным ресурсам зависят от готовности их участников адаптироваться к интересам и запросам локальных сообществ (племён, общин, кланов) [Clausen, 2022]. Сами идеи салафитского джихадизма, проповедуемые ВХ, не найдут широкой поддержки в Афганистане. Местное население весьма консервативно в вопросе религиозных верований и исповедует ханафитский ислам [22]. Поэтому поддержка ВХ со стороны местного населения возможна на двух основаниях. Первым из них может быть высокий уровень насилия в Афганистане. Местные пуштуны в предыдущие годы поддер-

живали вооружённое сопротивление политическому режиму, неспособному обеспечить минимальный уровень безопасности [Kaltenthaler, Kruglanski, Arie & Kniprre, 2022]. Вторым могут быть широкие репрессии ДТ против бывших сотрудников силовых структур и афганских этнических меньшинств. Однако у талибов (как и у других акторов) нет ресурсов для контроля всей территории Афганистана, а значит и для полномасштабных политических репрессий. Таким образом, возможности для вербовки боевиков ограничены местной, а не трансграничной проблематикой. В таких условиях стоит опасаться не массированного вторжения ВХ в Центральную Азию, а проникновения мелких групп численностью в несколько десятков человек. Масштабная экспансия не получит широкой поддержки в Афганистане, а у немногочисленных вооружённых отрядов больше шансов на преодоление границ с центральноазиатскими государствами [23].

Однако эта завязанность современного джихадизма на динамику локальных конфликтов, ограничивающая масштаб угрозы, не отменяет намерений России и США сдерживать её на афганском направлении. РФ в данном случае полагается по кооперацию с региональными союзниками по линии ОДКБ и ШОС. Помимо традиционных сфер взаимодействия, участники нацелены усилить противодействие террористической активности в киберпространстве [24]. Основными ресурсами РФ за столом переговоров с ДТ остаются поддержка международного признания талибов и российские поставки гуманитарной помощи.

Переговорные позиции Соединённых Штатов в диалоге с ДТ тоже не выглядят слабыми. Ликвидация лидера «Аль-Каиды» не нанесла ущерба отношениям Вашингтона с нынешними афганскими властями [25]. Наиболее актуальными предметами торга между ними остаются международное признание ДТ, «разморозка» финансовых активов правительства А. Гани и поставки гуманитарной помощи. Последний аспект стал залогом сохранения американского присутствия в Афганистане. США остаются крупнейшим международным донором и действуют через сеть негосударственных и наднациональных организаций в вопросе оказания гуманитарной помощи афганцам [26]. Это самый серьёзный инструмент давления Соединённых Штатов на режим талибов.

Несколько сложнее обстоит вопрос с доступом ДТ к финансовым активам афганского правительства, «замороженным» после 15 августа 2021 г. Он безусловно останется в повестке переговоров в Дохе, однако итоговая сумма, а также механизм перечисления средств пока остаются под вопросом. Не удалось договориться о контроле над финансами. США и их европейские партнёры не готовы передать размещённые на их счетах 9 млрд долл. в безвозмездное пользование ДТ, а талибы не согласны с созданием независимой структуры управления этими активами [27]. Влияет и гражданская активность в самих США. Родственники жертв терактов 11 сентября 2001 г. рассматривают «замороженные» средства как ресурс для получения финансовых компенсаций. По решению суда 2012 г. они имеют право на получения компенсаций в размере 7 млрд долл. [28] Приход к власти в Афганистане ДТ стал для них поводом взыскать размещённые в США афганские деньги. В сентябре 2021 г. в Федеральную резервную систему поступил соответствующий исполнительный лист. В ответ на данную

юридическую коллизию президент Байден принял решение о разделении размещённых в США афганских активов: 3,5 млрд долл. пойдут на нужды афганского народа, а судьбу остальных денег определяют судебные инстанции [29]. Тем не менее, вероятность получения истцами этих средств крайне мала. Американские суды различают государство и политический режим. Рассматриваемые активы являются государственными деньгами, размещёнными в Федеральном резервном банке Нью-Йорка. В соответствии с американским федеральным законодательством, на них распространяется иммунитет от решений местных судебных инстанций. Исключение возможно, если речь идёт о государстве – спонсоре терроризма, однако Афганистан никогда не признавался таковым [30].

Ещё одним многосложным предметом договорённостей между США и ДТ остаётся вопрос о делистинге талибов из списка террористических организаций ООН. Запустить процедуру исключения организации может только представитель Афганистана в Нью-Йорке. Однако появления эмиссара ДТ на месте афганского представителя в ООН по-прежнему заблокировано. Дело не только в непризнании талибов со стороны международного сообщества, но и в борьбе внутри самой афганской миссии в ООН [31]. Вместе с тем, в процессе исключения отдельных личностей из террористических списков ООН США могут сыграть определяющую роль. В 2010–2014 гг. для стимулирования внутриафганского диалога, США и их союзники содействовали исключению 35 человек из этих списков [32].

И наконец, наименее перспективным средством давления на ДТ со стороны США является вопрос признания талибов. Вашингтон продолжает выдвигать им требования, обусловленные внутриамериканской политической повесткой: инклюзивный состав правительства, где были бы представлены все этнические меньшинства, и доступ к образованию для девочек [33]. Эти требования выглядят несколько оторванными от реальных проблем Афганистана. Вместе с тем, их выполнение позволит американским властям говорить о дипломатической победе на афганском направлении. Но талибы не пойдут на эти уступки. Во-первых, они не намерены делиться властью с теми группировками, которые не сражались против международной коалиции в 2001–2021 гг. Во-вторых, сфера образования в Афганистане находится в ведении «Сети Хаккани», чьи представители не уступают в этом вопросе по идеологическим соображениям. Поэтому следует ждать скорее демонстративных шагов и заявлений от руководства ДТ, чем реального смягчения талибов в вопросах гендерного равенства или создания инклюзивного правительства.

В итоге надёжным механизмом давления на ДТ остаются поставки гуманитарной помощи. Талибам важно не только избегать голодного бунта, но и изыскивать ресурсы для вербовки новых боевиков. Однако уступать в вопросе борьбы с джихадистами для ДТ весьма рискованно. Пропаганда ВХ использует контакты ДТ с американскими представителями для дискредитации талибов [34]. Поэтому их шаги навстречу внешним акторам в противостоянии с террористическими организациями будут определяться соотношением остроты гуманитарного кризиса в Афганистане и способностью талибов поддерживать внутриполитическую устойчивость своего политического режима.

Однако у террористической активности есть ещё одно важное измерение, которое не ограничивается территорией Афганистана и останется вызовом для США и РФ в ближайшем будущем. В современном джихадизме сохраняется тенденция к «индивидуализации» террора. Гораздо дешевле распропагандировать индивида, не встроенного в местное общество, чем готовить целую группу для прохождения нескольких границ [Michael, 2012, P.156.]. В этом контексте весьма уязвимой категорией лиц являются афганские иммигранты.

Соединённые Штаты в 2001–2021 гг. приняли 97 тыс. афганцев [35]. В рамках операции «Союзники, добро пожаловать» (*Allies Welcome*) в августе 2021 – феврале 2022 г. было принято ещё 80 тыс. афганцев, сотрудничавших с США и международной коалицией [36]. Проведение этой операции сопровождалось тем же хаосом и отсутствием координации американских ведомств, что и эвакуация из кабульского аэропорта. Исправить ситуацию помогли американские общественные организации [37]. На данный момент поддержка осуществляется в рамках запущенной в октябре 2021 г. «Программы спонсорской поддержки афганцев» (*Sponsor Circle Program for Afghans*).

Её реализации могут помешать не только традиционное для американских ведомств отсутствие координации, но и зависимость программ поддержки иммигрантов от политической конъюнктуры в Вашингтоне. Таким образом, риск появления радикалов из числа не получивших ожидаемой поддержки афганских беженцев исключать нельзя. Его усугубляют периодические всплески исламофобских настроений в самих США, а также весьма противоречивая политика ФБР по мониторингу потенциальных террористов [Johnson, S., Weitzman, S., 2017, P.244-255.]. Предупредить эти риски помогают жёсткая позиция мусульманской общины США в отношении джихадизма, а также возможности по отстаиванию интересов этнической общины в легальном политическом поле [Шумилина, 2019].

Для РФ подобные вызовы имеют меньший масштаб в силу категоричной позиции российских властей по приёму беженцев из Афганистана [38]. В результате общее число беженцев и лиц афганского происхождения со статусом временного убежища в России к концу 2021 г. не превышало 1 тыс. человек [39]. Как и в случае с противостоянием вторжению боевиков в Центральную Азию, Россия в этом вопросе полагается на своих союзников по ОДКБ и ищет возможности по усилению наиболее уязвимого из пограничных участков – таджикско-афганского.

Помимо наращивания технического потенциала и подготовки таджикских пограничников, существенным вкладом в укрепление южной границы Таджикистана могло бы быть возвращение туда российских пограничников. Их присутствие отвечало интересам борьбы с террористическими группами и сдерживанию потоков беженцев из Афганистана. Российские части, дислоцированные на 201-й военной базе, участвуют в подготовке таджикских пограничников, однако их основная функция состоит в поддержании военно-политической стабильности в Таджикистане и отражении угроз его территориальной целостности и суверенитету [40]. При этом для пресечения проникновения мелких террористических групп и сдерживания потоков мигрантов было бы целесообразно укрепить силы «первого эшелона» за счёт возвращения российских погранзастав.

Они же могли бы сыграть существенную роль в борьбе с потоками наркотрафика из Афганистана. Для России данная проблема является главным вызовом национальной безопасности на центральноазиатском направлении на протяжении последних десятилетий. РФ находится на так называемом «северном маршруте» транзита наркотиков из Афганистана в Центральную Азию, оставаясь ещё и рынком их сбыта [Митрофаненкова, 2020]. Возможности таджикских силовиков по борьбе с наркотрафиком давно вызывают сомнения у экспертов и российских официальных лиц [41].

Добиться от ДТ искоренения наркопроизводства в Афганистане тоже будет проблематично. Опиаты (наравне с каннабисом и метамфетаминами) остаются надёжным источником денежных поступлений в условиях развала экономики, продолжения вооружённой борьбы между разными фракциями афганцев и отсутствии у них иных средств к существованию [42]. В целом нет оснований считать, что талибы перейдут к полноценной борьбе с производством и контрабандой наркотиков. Заявления лидеров ДТ о запрете наркотиков сопровождались декларациями о допустимости выращивания мака для преодоления экономических трудностей [43]. Для Соединённых Штатов эта проблема не стоит столь же остро. В 2010-х годах наркотики из Юго-Восточной Азии (в том числе афганского производства) не превышали 10% общего объёма рынка наркотических средств в США [44]. Таким образом, Россия не может рассчитывать на существенную помощь региональных и внерегиональных акторов в борьбе с афганским наркотрафиком. При этом она располагает достаточно эффективным инструментарием для ответа на этот вызов интересам национальной безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Падение режима А. Гани, сопровождаемое хаотичным выводом американского контингента из Афганистана, стало репутационным поражением для США и администрации Дж. Байдена. Образ Соединённых Штатов как сверхдержавы, способной навязать свою волю военной силой, изменить политический ландшафт региона в соответствии с американским представлением и поддерживать своего союзника, невзирая ни на какие обстоятельства, был подорван.

Вместе с этим можно утверждать и о дипломатическом поражении США. Вашингтон не смог не только продавить за столом переговоров с ДТ важные для себя обязательства, но и не добился от контрапартнёров строгого выполнения взятых ими обязательств.

Тем не менее нельзя утверждать о военно-стратегическом поражении США в контексте падения режима А. Гани, прихода ДТ к власти в Афганистане и свёртывания американского военного присутствия в этой стране. Соединённые Штаты остаются современной мировой державой, способной обеспечить своё присутствие в регионе и отстаивать интересы с опорой не только на военный контингент. Они сохраняют позиции в Центральной Азии, их конкурентный потенциал в региональном соперничестве с Россией и Китаем не исчез. Многие проблемы афганцев (например, поставки гуманитарной помощи и электро-

энергии) были переложены на плечи американских партнёров. Осталась возможность сдерживать террористическую активность в Афганистане при одновременном прекращении военного присутствия в этой стране. Последнее было бесперспективно с точки зрения соперничества с КНР и РФ, избыточно в рамках борьбы с терроризмом и вредоносно для рейтинга американских властей.

При этом у США сложился устойчивый дипломатический контакт с представителями талибов через представительство ДТ в Дохе. Переговоры между сторонами проводятся по широкому кругу вопросов и характеризуются обоюдным интересом к поддержанию диалога. Его продуктивность, однако, напрямую связана с изменениями внутривосточной конъюнктуры как в Вашингтоне, так и в Кабуле.

Соединённые Штаты, как и Россия, обладают уникальным инструментарием по отстаиванию своих интересов на центральноазиатском направлении в целом, и в афганском «секторе» в частности. У стран наблюдается совпадение стратегических позиций по афганской проблематике (территориальная целостность Афганистана, наличие инклюзивного и представительного правительства в Кабуле, антитерроризм) при значительном объёме тактических разногласий. Вместе с общим долгосрочным ухудшением российско-американских отношений, это делает невозможным полноценное сотрудничество двух стран на афганском направлении. Тем не менее участие России и США в переговорах по восстановлению СВПД, а также сохранение механизмов деэскалации в Сирии демонстрируют возможность ситуативной координации усилий двух стран.

Для неё есть несколько потенциально результативных сфер на афганском направлении. Во-первых, обеим странам важно поддерживать контакты по линии спецслужб, сложившиеся до 24 февраля 2022 г. Данный вопрос имеет крайне важное значение для противостояния террористической активности, исходящей с территории Афганистана.

Во-вторых, обе страны могли бы принять участие в создании международного механизма оказания финансовой помощи Таджикистану. Это единственная страна на постсоветском пространстве, готовая (ограниченно) принимать афганских беженцев в случае обострения гуманитарной обстановки или всплеска военных действий. Моделью могла бы служить Брюссельская конференция, международный механизм предоставления помощи сирийским беженцам и принимающим их странам. На данный момент помощь Таджикистану ограничивается поставками гуманитарных грузов по линии Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) за счёт ЕС и Японии.

В-третьих, не менее целесообразно было бы рассмотреть создание международного механизма частичного выкупа афганских опиатов по линии ООН. Афганистан останется одним из мировых лидеров по производству наркотиков, а ДТ не откажется от получения доходов с реализации опиатов в условиях упадка экономики и отсутствия перспектив к её восстановлению. Основным вызовом на данном направлении станет порядок распоряжения полученных средств. ДТ скептически относится к стороннему контролю над афганскими финансами.

Мировое сообщество, со своей стороны, будет поднимать вопрос о рисках попадания этих средств в руки джихадистов.

Таким образом, у России и США есть точки сближения на афганском направлении. Они не способны вывести двусторонние отношения из состояния конфронтации, но координация усилий может быть ответом на отдельные вызовы интересам национальной безопасности каждой из стран. Успешность этого ответа зависит не только от чёткого понимания сверхдержавами своих интересов в данном регионе, но и от их учёта актуальных потребностей центральноазиатских партнёров России и США.

ИСТОЧНИКИ

1. Harpviken Kristian Berg. The Foreign Policy of the Afghan Taliban. Peace Research Institute Oslo Policy Brief. February 2021. Available at: <https://www.prio.org/download/publicationfile/2278/Harpviken%20-%20The%20Foreign%20Policy%20of%20the%20Afghan%20Taliban,%20PRIO%20Policy%20Brief%202-2021.pdf> (accessed: 16.01.2022).

2. Satubaldina A. Kazakh Foreign Minister Reaffirms Kazakhstan's Commitment to Global Food Security at UN Headquarters // The Astana Times. 20.05.2022. Available at: <https://astanatimes.com/2022/05/kazakh-foreign-minister-reaffirms-kazakhstans-commitment-to-global-food-security-at-un-headquarters/> (accessed: 28.05.2022).

3. Lillis J. Afghanistan in hock to Uzbekistan and Tajikistan for electricity // Eurasianet. 19.05.2022. Available at: <https://eurasianet.org/afghanistan-in-hock-to-uzbekistan-and-tajikistan-for-electricity> (accessed: 28.05.2022).

4. National Security Strategy. Historical Office // Office of the Secretary of Defense. Available at: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/> (accessed: 25.01.2022).

5. Семёнов К. Ликвидация Завахири: падение «Аль-Каиды» продолжается // News.ru. 02.08.2022. Available at: <https://news.ru/near-east/likvidaciya-zavahiri-padenie-al-kaidy-prodolzhaetsya/> (accessed: 02.08.2022).

6. Byman D., Mir A. How Strong Is Al-Qaeda? A Debate // War on the Rocks. 20.05.2022. Available at: <https://warontherocks.com/2022/05/how-strong-is-al-qaeda-a-debate/> (accessed: 14.06.2022).

7. Bacon T., Grimm E. What Leadership Type Will Succeed Al-Qaeda's al-Zawahiri? // International Center for Counter-Terrorism. 15.07.2022. Available at: <https://icct.nl/publication/what-leadership-type-will-succeed-al-qaedas-al-zawahiri/> (accessed: 23.07.2022).

8. Senate Armed Services Committee Hearing on the Posture of United States Central Command and United States Africa Command, March 15, 2022. U.S. Central Command. 16.05.2022. Available at: <https://www.centcom.mil/MEDIA/Transcripts/Article/2968166/senate-armed-services-committee-hearing-on-the-posture-of-united-states-central/> (accessed: 25.07.2022).

9. The New Way Forward - The President's Address. The White House: President Barack Obama. 01.12.2009. Available at:

<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/12/01/new-way-forward-presidents-address> (accessed: 24.03.2021).

10. Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan. The White House: President Barack Obama. 22.06.2011. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-Afghanistan> (accessed: 24.03.2021).

11. A timeline of U.S. troop levels in Afghanistan since 2001 // *Military Times*. 06.06.2016. Available at: <https://www.militarytimes.com/news/your-military/2016/07/06/a-timeline-of-u-s-troop-levels-in-afghanistan-since-2001/> (accessed: 14.05.2022).

12. Tian N. 20 years of US military aid to Afghanistan. Stockholm International Peace Research Institute. 22.09.2021. Available at: <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2021/20-years-us-military-aid-afghanistan> (accessed: 14.05.2022).

13. Cordesman A. Reshaping U.S. Aid to Afghanistan: The Challenge of Lasting Progress. Center for Strategic and International Studies. 23.02.2022. Available at: <https://www.csis.org/analysis/reshaping-us-aid-afghanistan-challenge-lasting-progress> (accessed: 18.03.2022).

14. Trump says Taliban talks back on during visit with troops in Afghanistan // *France 24*. 28.11.2019. Available at: <https://www.france24.com/en/20191128-trump-says-taliban-talks-back-on-during-visit-with-troops-in-afghanistan> (accessed: 26.06.2022).

15. Full text: Trump's speech on Afghanistan // *Politico*. 21.08.2017. Available at: <https://www.politico.com/story/2017/08/21/trump-afghanistan-speech-text-241882> (accessed: 27.06.2022).

16. Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America. U.S. Department of State. 29.02.2020. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf> (accessed: 10.03.2022).

17. Biden defends Afghanistan withdrawal, says Taliban takeover 'highly unlikely' // *The Hill*. 08.07.2021. Available at: <https://thehill.com/homenews/administration/562135-biden-defends-afghanistan-withdrawal-says-taliban-takeover-highly/> (accessed: 15.06.2022).

18. Remarks by President Biden on Afghanistan. The White House. 16.08.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/> (accessed: 23.03.2022).

19. Мардасов А., Семёнов К. Талибский Афганистан: между радикалами и прагматиками // *Riddle*. 10.11.2021. Available at: <https://ridl.io/ru/talibskij-afganistan-mezhdu-radikalami-i-pragmatikami/> (accessed: 09.02.2022).

20. Mir A. Afghanistan's Terrorism Challenge. The Political Trajectories of Al-Qaeda, The Afghan Taliban, And the Islamic State. The Middle East Institute. October 2020. Available at: <https://www.mei.edu/sites/default/files/2020-10/Afghanistan%27s%20Terrorism%20Challenge.pdf> (accessed: 11.02.2022).

21. Fifteenth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support

of Member States in countering the threat. United Nations, Security Council. 26.07.2022. Available at: <https://reliefweb.int/report/world/fifteenth-report-secretary-general-threat-posed-isil-daesh-international-peace-and-security-and-range-united-nations-efforts-support-member-states-countering-threat-s2022576-enarruzh> (accessed: 30.08.2022).

22. Семёнов К. Роль и место движения «Талибан» на карте мирового исламизма, его вызовы и угрозы // РСМД. 02.09.2021. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/rol-i-mesto-dvizeniya-taliban-na-karte-mirovogo-islamizma-ego-vyzovy-i-ugrozy/> (accessed: 19.02.2022).

23. Волков К.В. Нарыв на карте Центральной Азии // *Новое военное обозрение*. 12.08.2021. Available at: https://nvo.ng.ru/realty/2021-08-12/2_1153_afghanistan.html (accessed: 19.02.2022).

24. Совместная позиция Региональной антитеррористической структуры ШОС, Антитеррористического центра государств-участников СНГ и Секретариата ОДКБ по вопросам противодействия терроризму и экстремизму. Организация Договора о коллективной безопасности. 16.02.2022. Available at: <https://odkb-csto.org/documents/accepted-docs/sovmetnaya-pozitsiya-regionalnoy-antiterroristicheskoy-shos-antiterroristicheskogo-tsentra/#loaded> (accessed: 15.04.2022).

25. Taliban: Religious leaders have issues with girls schools. *BBC News*. 15.08.2022. Available at: <https://www.youtube.com/watch?v=n34UK0sfztc> (accessed: 16.08.2022).

26. Afghanistan Humanitarian Response Plan 2022. The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. 06.08.2022. Available at: https://fts.unocha.org/appeals/1100/flows?f%5B0%5D=destinationClusterIdName%3A6643%3ANutrition&order=flow_property_simple_2&sort=desc (accessed: 18.08.2022).

27. Greenfield C., Landay J. Exclusive: US and Taliban make progress on Afghan reserves, but big gaps remain. *Reuters*. 26.07.2022. Available at: <https://www.reuters.com/world/exclusive-us-taliban-make-progress-afghan-reserves-big-gaps-remain-2022-07-26/> (accessed: 20.08.2022).

28. Document 2624. United States District Court. Southern District of New York. 16.10.2012. Available at: <https://pacer-documents.s3.amazonaws.com/119/242129/127111473167.pdf> (accessed: 09.02.2022).

29. Carpenter C. A Better Use of Frozen Afghan Funds // *Foreign Policy*. 18.02.2022. Available at: <https://foreignpolicy.com/2022/02/18/afghanistan-frozen-reserves-biden-executive-order-humanitarian-aid/> (accessed: 19.05.2022).

30. *Havlish v. Taliban / In re 9/11 Attacks - Frozen Afghan Assets (Amicus)*. Center for Constitutional Rights. 25.04.2022. Available at: <https://ccrjustice.org/home/what-we-do/our-cases/havlish-v-taliban-re-911-attacks-frozen-afghan-assets-amicus> (accessed: 23.05.2022).

31. Putz C. Conflict Over Afghanistan's UN Seat Widens. *The Diplomat*. 09.02.2022. Available at: <https://thediplomat.com/2022/02/conflict-over-afghanistans-un-seat-widens/> (accessed: 14.04.2022).

32. Niederberger A., Biersteker T. UN Individual Sanctions Listing and Delisting Patterns and Their Interaction with Autonomous Measures: Considerations for Mediators. New York: United Nations University, 2022. P.54.

33. Department Press Briefing. U.S. Department of State. 15.08.2022. Available at: <https://www.state.gov/briefings/department-press-briefing-august-15-2022/> (accessed: 16.08.2022).

34. Webber L. Voice of Khorasan Magazine and the Internationalization of Islamic State's Anti-Taliban Propaganda. The Jamestown Foundation. 06.05.2022. Available at: <https://jamestown.org/program/voice-of-khorasan-magazine-and-the-internationalization-of-islamic-states-anti-taliban-propaganda/> (accessed: 15.05.2022).

35. Waddell B. States That Have Welcomed the Most Refugees From Afghanistan // *U.S. News*. 14.09.2021. Available at: <https://www.usnews.com/news/best-states/articles/2021-09-14/afghan-refugee-resettlement-by-state> (accessed: 22.01.2022).

36. Briefing with Senior Administration Officials on Ongoing Efforts To Support Afghan Special Immigrant Visa Applicants. U.S. Department of State. 18.07.2022. Available at: <https://www.state.gov/briefing-with-senior-administration-officials-on-ongoing-efforts-to-support-afghan-special-immigrant-visa-applicants/> (accessed: 12.06.2022).

37. Kirby J. Why thousands of Afghans are still on US military bases // *Vox*. 28.10.2021. Available at: <https://www.vox.com/22728486/afghanistan-evacuation-us-military-bases-refugee-resettlement-fort-bliss-fort-pickett> (accessed: 22.02.2022).

38. Путин призвал предотвратить потоки беженцев из Афганистана // *РИА Новости*. 18.11.2021. Available at: <https://ria.ru/20211118/bezhentsy-1759666536.html> (accessed: 10.07.2022).

39. Статистика – UNHCR Russia. Агентство ООН по делам беженцев: официальный сайт. 10.07.2022. Available at: <https://www.unhcr.org/ru/stats> (accessed: 10.07.2022).

40. Полный текст Соглашения о статусе и условиях пребывания российской военной базы на территории Таджикистана. *Avesta: information agency*. 13.11.2012. Available at: <http://avesta.tj/2012/11/13/polnyj-tekst-soglasheniya-o-statuse-i-usloviyah-prebyvaniya-rossijskoj-voennoj-bazy-na-territorii-tadzhikistana/> (accessed: 10.07.2022).

41. Еленский О.О. "Девятый вал" героина из Таджикистана // *Новое военное обозрение*. 02.12.2011. Available at: https://nvo.ng.ru/realty/2011-12-02/1_heroin.html?auth_service_id=VKontakte&auth_service_error=1&mpri1=&id_user=Y (дата обращения: 14.03.2022).

42. Collins J., Tennant I. Evaluating Afghanistan's Past, Present and Future Engagement with Multilateral Drug Control. Research Paper. Global Initiative against Transnational Organized Crime. May 2022. Available at: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/06/evaluating-afghanistans-past-present-and-future-research-paper.pdf> (accessed: 15.06.2022).

43. World Drug Report 2022. Drug Market Trends of Cannabis and Opioids. United Nations Office on Drugs and Crime. 27.06.2022. Available at:

https://www.unodc.org/res/wdr2022/MS/WDR22_Booklet_3.pdf (accessed: 21.07.2022).

44. Afghan Opiate Trafficking Through The Southern Route. United Nations Office on Drugs and Crime. June 2015. Available at: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghan_opiate_trafficking_southern_route_web.pdf (accessed: 12.07.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бобкин Н.Н. Окончание войны в Афганистане: последствия поражения США для региональной безопасности. *США & Канада: экономика – политика – культура*. 2022. № 4 С. 44-59. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300020027-9-1/> DOI: 10.31857/S2686673022040034

Гегелашвили Н.А, Модникова И.В. Узбекистан и Казахстан – фокусные государства Центральной Азии в политике Вашингтона. *США & Канада: экономика – политика – культура*. 2021. № 5 С. 51-68. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300014782-0-1/> DOI: 10.31857/S268667300014782-0

Давыдов А.А. Выход США из Афганистана как предвестник новой эпохи. *Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность*. 2022. № 2 С. 63-74. Available at: <https://vostokoriens.jes.su/S086919080019307-4-1> DOI: 10.31857/S086919080019307-4

Митрофаненкова О.Е. Маршруты афганского наркотрафика (конец XX в. – начало XXI в.). *Восточная аналитика*. 2020. №3. DOI: 10.31696/2227-5568-2020-03-190-201

Самуйлов С. М. Поражение США в Афганистане и усиление напряжённости в Центральной Азии. *США & Канада: экономика – политика – культура*. 2022. № 2, С. 5-23. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300019056-1-1/> DOI: 10.31857/S2686673022020018

Шумилина И.В. Исламофобия в американском контексте. *Мировая экономика и международные отношения*, 2019, № 11, сс. 76-83. DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-11-76-83>

Юлдашева Г. И. Узбекистан-США: новый этап стратегического партнерства. *США & Канада: экономика – политика – культура*. 2022. № 2, С. 57-72. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300017000-0-1/> DOI: 10.31857/S2686673022020043

REFERENCES

Bobkin N. 2022. The End of the War in Afghanistan: the United States' Defeat and its Consequences for Regional Security. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 4, pp.44-59. DOI: 10.31857/S2686673022040034

Clausen M-L. 2022. Exploring the Agency of the Affiliates of Transnational Jihadist Organizations: The Case of al-Qaeda in the Arabian Peninsula, *Studies in Conflict & Terrorism*. DOI: 10.1080/1057610X.2022.2058348

Gegelashvili N., Modnikova I. 2021. Uzbekistan and Kazakhstan as the Focal States of Central Asia in Washington Policies towards the Region. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 5, pp.51-68. DOI: 10.31857/S268667300014782-0

Davydov A. 2022. The U.S. withdrawal from Afghanistan as a sign of a new era. *Vostok. Afro-aziatskie obshchestva: istoriia i sovremennost*. No. 2, pp.63-74. DOI: 10.31857/S086919080019307-4

Johnson, S., Weitzman, S. *The FBI and Religion Faith and National Security before and after 9/11*. University of California Press. 2017.

Kaltenthaler, K., Kruglanski, A., Knuppe, A. 2022. The Paradox of the Heavy-Handed Insurgent: Public Support for the Taliban among Afghan Pashtuns. *Studies in Conflict & Terrorism*. pp.1-25. DOI: 10.1080/1057610X.2022.2055008

Michael G. *Lone Wolf Terror and the Rise of Leaderless Resistance*. Vanderbilt University Press, Nashville. 2012.

Mitrofanenkova O. 2020. Routs of Afghan's Drug Traffic (end of XX Century – Beginning of XXI Century). *Eastern Analytics*. No. 3, pp.190-201. DOI: 10.31696/2227-5568-2020-03-190-201

Samuilov S. 2022. Defeat of the United States in Afghanistan and Escalation of Tensions in Central Asia. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 2, pp.5-23 DOI: 10.31857/S2686673022020018

Shumilina I. Islamophobia in American Context. *World Economy and International Relations*, 2019, vol. 63, No 11, pp. 76-83. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-11-76-83

Yuldasheva G. 2022. Uzbekistan - US: A New Stage of Strategic Partnership. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 2, pp.57-72. DOI: 10.31857/S2686673022020043

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЕВСЕЕНКО Андрей Сергеевич, кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела внешнеполитических исследований *Института США и Канады им. Г.А. Арбатова*.
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, 2/3,

Andrey S. YEVSEENKO, Candidate of Sciences (Political Science), Senior Research Fellow, Department of Foreign Policy Researches, Academic Secretary, *Arbatov U.S. and Canada Institute (ISKRAN)*.
2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 21.07.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 2.08.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 4.08.2022.

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 (русс., англ.), аннотация (русс., англ.), ключевые слова (русс., англ.), полная информация об авторе (русс., 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*.