

*Российская академия наук
Институт Соединённых Штатов Америки и Канады*



США & Канада

ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА

Научный и общественно-политический журнал

2022

№ 4 (628)

Апрель

Основан в январе 1970 года

Выходит 12 раз в год

ISSN 2686-6730

Журнал издаётся под руководством

Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор

А.Н. ПАНОВ

Редакционная коллегия:

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

Номер готовили:

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

Москва

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

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

USA & Canada

ECONOMICS – POLITICS – CULTURE

2022

No. 4 (628)

April

Published since January 1970

Monthly Publication (12 Times a Year)

ISSN 2686-6730

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

Editor-in-Chief

A. PANOV

Editorial Board:

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

Moscow

© Russian Academy of Sciences, 2022

© Institute for the U.S. and Canadian
Studies (ISKRAN), 2022

© Editorial Board of "USA & Canada"
(compiler), 2022

Содержание

2022, № 4 (628)

Травкина Н.М. Администрация Дж. Байдена: шипы и розы обретения «нормальности»	5
Батюк В.И., Морозов Ю.В. Политика и стратегия США, РФ и КНР на Ближнем Востоке	25
Бобкин Н.Н. Окончание войны в Афганистане: последствия поражения США для региональной безопасности	44
Бартенев В.И. Агентство США по международному развитию и лидеры национальной индустрии внешней помощи	60

Экономические обзоры

Архангельский И.Ю. Социальный контроль иностранного капитала в США	78
---	-----------

В мире бизнеса

Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. Влияние пандемии COVID-19 на продовольственную систему Канады	93
--	-----------

Ретроспектива

Мищенко Н.С. США мобилизуют союзника: французский кейс (декабрь 1979–1980 гг.)	108
---	------------

Книжная полка

Сетов Р.А. Шаги к войне. США и Германия в 1938-1941 гг.	121
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. 4 (628)

Travkina N.M. J. Biden Administration: Thorns and Roses of Return to "Normality".....	5
Batyuk V.I., Morozov Yu.V. Politics and Strategy of U.S., RF and China in the Middle East.....	25
Bobkin N.N. The End of the War in Afghanistan: the United States' Defeat and its Consequences for Regional Security.....	44
Bartenev V.I. USAID and Leaders of National Foreign Aid Industry.....	60

Economic Survey

Arkhangelsky I.Yu. Social Control of the Foreign Capital in the USA.....	78
---	-----------

In the World of Business

Revenko L.S., Soldatenkova O.I., Revenko N.S. Impact of the COVID-19 Pandemic on Canada's Food System.....	93
---	-----------

Retrospection

Mishchenko N.S. USA Mobilizes an Ally: the French Case (December 1979-1980).....	108
---	------------

Bookshelf

Setov R.A. Steps towards War. USA and Germany in 1938-1941	121
---	------------

УДК: 351/354

DOI: 10.31857/S2686673022040010

EDN: GGCONU

Администрация Дж. Байдена: шипы и розы обретения «нормальности»

Н.М. Травкина

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8215-2101>

e-mail: usa-canada@mail.ru

Резюме: В статье анализируется политика «обретения нормальности» в функционировании политической системы США администрации Дж. Байдена. «Политическая нормальность» трактуется как попытка «окончательного свёртывания» периода пребывания у власти республиканской администрации Д. Трампа. Возвращение американской политики на привычные рельсы политических процессов вплотную подвело администрацию Дж. Байдена к хорошо известной закономерности, действующей на протяжении всего периода новой и новейшей истории США, при которой каждый вновь избранный президент и его партия на очередных промежуточных выборах в Конгресс теряют контроль над одной и даже двумя палатами Конгресса США. В настоящее время можно предположить, что эта закономерность проявит себя и на промежуточных выборах 2022 г., которые однозначно станут «референдумом по Дж. Байдену». Определяющим фактором для их исхода будет уровень одобрения деятельности Дж. Байдена на посту президента, который с конца лета упал ниже 50% и с тех пор устойчиво снижается. На основании статистических моделей взаимосвязи степени общественного доверия действующему президенту и количества возможных потерянных мест в Палате представителей партий президента ожидается, что демократы могут недосчитать 30–40 мест. Не исключается также и утрата контроля демократов над Сенатом США.

Падение общественной поддержки Дж. Байдена привело и к потере Белым домом управляемости различными фракциями Демократической партии в Конгрессе США, в результате чего обострение межфракционной борьбы обернулось полным параличом в прохождении через Конгресс важнейших законодательных инициатив демократов. На исход промежуточных выборов могут оказать влияние экономические факторы, и, хотя американская экономика по показателю ВВП превзошла докризисный уровень, «инфляционный перегрев» экономики, остро проявивший себя впервые за 40 лет, также может крайне негативно сказаться на поддержке демократов со стороны избирателей из малоимущих семей и семей среднего класса с небольшими доходами. В этих условиях демократы, подобно Д. Трампу, заговорили о возможном непризнании итогов промежуточных выборов 2022 г., что также становится новой «нормальностью» американской политической жизни.

Ключевые слова: администрация Дж. Байдена, «политическая нормальность», промежуточные выборы, общественное доверие президенту, Демократическая партия, политические фракции, прогрессивные демократы, инфляция, Д. Трамп

Для цитирования: Травкина Н.М. Администрация Дж. Байдена: шипы и розы обретения «нормальности». *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2022; 52 (4): 5–24. DOI: 10.31857/S2686673022040010

J. Biden Administration: Thorns and Roses of Return to “Normality”

Natalya M. Travkina

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8215-2101>

e-mail: usa-canada@mail.ru

Abstract: The policy of the J. Biden administration to return to normality in the functioning of the US political system is analyzed. Political normality is interpreted as an attempt to "finally reverse" the period of the Republican administration of Donald Trump in power. The return of American politics to normal tracks of political processes has come across a well-known pattern that has been in effect throughout the entire period of modern and recent US history, in which every newly elected president and his party lose a significant number of seats in the House of Representatives in the next midterm elections, and often in the Senate, leading to the loss of control over one or even two houses of the US Congress. At present, it can be assumed that this pattern will also manifest itself in the 2022 midterm elections, which will definitely become a “referendum on J. Biden.” In the 2022 elections, the decisive factor for their outcome will be the J. Biden's job approval rating as president, which has fallen below 50% since the end of last summer and has been steadily declining since then. Based on statistical models of the relationship between the job approval rating of the incumbent President and the number of possible flipped seats in the House of Representatives, it is defined as being in the range of 30-40 seats. The loss of control by the Democrats of the US Senate is also not ruled out.

The fall in the J. Biden job approval rating also led to the loss of control by the White House of various factions of the Democratic Party in the US Congress, as a result of which the intensification of the inter-factional struggle turned into complete paralysis in the passage of the most important legislative initiatives of the Democrats through Congress. The outcome of the midterm elections may be influenced by economic factors, and although the US economy has surpassed the pre-crisis level in terms of GDP, the "inflationary overheating" of the economy, which has sharply manifested itself for the first time in 40 years, could also have a very negative impact on the support of Democrats by voters from low-income families and middle-class families with moderate incomes. Under these conditions, the Democrats, like D. Trump, started talking about the possible non-recognition of the results of the 2022 midterm elections, which is also becoming a new “normality” in American political life.

Keywords: J. Biden Administration, “political normality”, midterm elections, job approval ratings of the President, Democratic Party, political factions, progressive democrats, inflation, D. Trump

For citation: Travkina N.M. J. Biden Administration: Thorns and Roses of Return to “Normality”. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (4): 5-24.

DOI: 10.31857/S2686673022040010

ВВЕДЕНИЕ. ГЛАВНЫЙ ПОЛИТИЧЕСКИЙ ОРИЕНТИР АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БАЙДЕНА

Буквально в первый же день своего пребывания в должности президента США Дж. Байден, подписав серию указов, отменявших решения и указы своего предшественника Д. Трампа, послал важнейший политический сигнал как американскому обществу, так и мировому сообществу, смысл которого состоял в том, что Америка «возвращается к нормальности» [1]. 11 марта 2021 г., обращаясь к американской нации по случаю подписания пакета мер по стимулированию развития экономики США, получившего претенциозное название «План спасения Америки», и на фоне известий об отступлении пандемии коронавируса, Дж. Байден прямо заявил о том, что Америка «возвращается к нормальности» и что это возвращение зависит от «степени национального единства» американской нации [2]. При этом он также добавил, что именно победа над пандемией означает «возвращение к нормальности», которую 46-й президент определил как преодоление одного из самых трудных периодов американской истории — самого тёмного на памяти ныне живущего поколения американцев.

В более узком смысле Дж. Байден имел в виду то обстоятельство, что с его приходом в Белый дом и с установлением контроля Демократической партии над Конгрессом США будет перевёрнут и навсегда забыт четырёхлетний период пребывания у власти его предшественника – президента-республиканца Д. Трампа. Однако, как указал в этой связи видный американский историк, профессор Стэнфордского университета Д. Холлоуей, «возвращение к нормальности для большинства американцев имеет совсем другой смысл, равно как оно не ограничивается пониманием того, что окончание эры администрации Д. Трампа будет означать простое возвращение к более цивилизованным формам политики и к более компетентному государственному управлению» [Holloway D., 2021:17].

И если для политического Вашингтона возвращение к «нормальности» означало прежде всего воссоздание практически полностью разрушенной в годы администрации Д. Трампа видимости двухпартийного согласия в ключевых сферах внутренней и внешней политики США, то для большинства американского населения нормальность означала и означает обретение уверенности в светлом экономическом будущем. В наиболее рельефной форме эти ожидания выразил калифорнийский бизнес-консультант Дж. Шарф, указавший в марте 2021 г., что «любой американец, ожидающий возвращения к "старым добрым временам" 1940-х и 1950-х годов, почти наверняка отдаётся беспочвенным мечтаниям. Любый, кто надеется на "старые добрые времена" 2019 г., скорее всего, будет разочарован. Любый, кто ожидает первоначального экономического толчка, за которым последует возврат к вялой экономике, подобной той, которая последовала после «Великой рецессии» 2008 г., с большой вероятностью, попадёт в точку» [3]. Однако даже обретение нормальности в привычном механизме функциониро-

вания политической системы США, очевидно, окажется для демократов дорогой, усыпанной, скорее, шипами, нежели розами.

АМБИВАЛЕНТНЫЙ ХАРАКТЕР ПОЛИТИЧЕСКОЙ НОРМАЛЬНОСТИ

Расхожее представление о механизме функционирования двухпартийной политической системы США, основанной на принципе своеобразных качелей, которые попеременно отклоняются то в сторону либерального, то в сторону консервативного спектра общественных настроений в зависимости от конъюнктурного изменения политических и социально-экономических факторов, вынуждает задаться вопросом не только о том, в какую конкретно сторону движутся качели на современном отрезке исторического развития, но и о существовании объективных эмпирических закономерностей функционирования политической системы США с её календарём частых политических выборов.

Американские политологи давно заметили, что в американскую политическую систему, по крайней мере на протяжении последних 40 лет, встроен достаточно иррациональный механизм автономной маятниковой смены политического контроля над одной или даже двумя палатами Конгресса США. Общая характеристика движения политического маятника состоит в том, что если в ходе президентских выборов оппозиционная партия – в данном случае безразлично, Демократическая или Республиканская – устанавливала однопартийный контроль и над исполнительной, и над законодательной властью, то на очередных промежуточных выборах в Конгресс она теряла значительное число мест и в Палате представителей, и одновременно в Сенате США, что нередко оборачивалось потерей контроля над одной из палат, а иногда и над Конгрессом США в целом. Эта «автономная» закономерность отчётливо проявила своё действие после ключевых, или, как иногда говорят в США, «эпохальных» президентских выборов 1980, 1992, 2008 и 2016 годов.

В 1980 г. победу на президентских выборах одержал кандидат Республиканской партии Р. Рейган, и его избрание считается важнейшей вехой в отходе США от устоявшихся тенденций политического и социально-экономического развития страны за предыдущие 35 лет, то есть всего периода после Второй мировой войны. В 1992 г. избрание президентом кандидата Демократической партии У. Клинтона означало желание большей части американских избирателей покончить с предыдущей 45-летней эпохой «холодной войны» и начать жизнь с чистого листа с прицелом на XXI век. В 2008 г. избрание президентом первого чернокожего американца, кандидата Демократической партии Б. Обамы, могло считаться началом фундаментального перехода американского общества от господства белого большинства к господству расово-этнических цветных меньшинств. И наконец, в 2016 г. избрание президентом внесистемного политика, кандидата Республиканской партии Д. Трампа, могло рассматриваться как открытый приход к руководству страны представителей большого бизнеса и окончание эры господства ин-

ституты американской демократии, по крайней мере в том виде, как они сформировались за время пребывания у власти демократических администраций Ф. Рузвельта – Г. Трумэна в период 1933–1953 гг. В ходе президентских кампаний в эти годы победа кандидата одной из партий означала и установление партийного контроля над обеими палатами Конгресса Соединённых Штатов Америки.

Политические потери партий власти на первых промежуточных выборах после президентских кампаний 1980, 1992, 2008 и 2016 гг. суммированы в таблице.

Таблица

Политические потери партий-победительниц на президентских выборах 1980, 1992, 2008 и 2016 гг. на промежуточных выборах 1982, 1994, 2010 и 2018 гг.

Промежуточные выборы	Президент	Палата представителей (число мест)	Сенат (число мест)
1982 г.	Р. Рейган (респ.)	- 26*	+ 1
1994 г.	У. Клинтон (дем.).	- 52*	- 8**
2010 г.	Б. Обама (дем.)	- 63*	- 6
2018 г.	Д. Трамп (респ.).	- 40*	+ 2

The American Presidency Project. Seats in Congress Gained/Lost by the President's Party in Mid-Term Elections Franklin D. Roosevelt - Donald J. Trump. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/seats-congress-gainedlost-the-presidents-party-mid-term-elections> (accessed 03.02.2022).

* — потеря контроля над Палатой представителей;

** — потеря контроля над Сенатом.

Фундаментальная причина потерь партии-победительницы на президентских выборах в ходе промежуточных выборов спустя два года состоит в том, что эти выборы, как было отмечено американскими политологами ещё в середине 1980-х годов, всегда являются референдумом по состоянию экономики и по популярности действующего президента [Campbell J., 1985: 1140]. Промежуточные выборы для впервые избранного президента неизменно являются своеобразным референдумом, призванным дать ответ на вопрос о том, не совершили ли американские избиратели роковой ошибки, избрав данного политика главой государства.

Это положение особенно справедливо по отношению к таким президентам, как Р. Рейган, У. Клинтон, Б. Обама и Д. Трамп, которых на момент их избрания президентами считали «тёмными лошадками» американской политики, от которых можно было ожидать любых поворотов в области внутренней и внешней политики, едва только они станут хозяевами Овального кабинета Белого дома (достаточно вспомнить постоянно повторявшиеся в американских либеральных СМИ утверждения, что Д. Трамп может или вот-вот развяжет войну с применением ядерного оружия!) Нагнетаемая в американских СМИ истерия в отношении

того, что «президент Дональд Трамп имеет привычку в одностороннем порядке менять национальную политику со скоростью твита, получила продолжение и при президенте Дж. Байдене», в результате чего «даже среди демократов, выступавших против Трампа, сформировалось понимание того, что ни один президент не должен иметь односторонний контроль над полномочиями по применению ядерного оружия. Различные политики, а также эксперты в области права и национальной безопасности, призывают к выработке нового процесса принятия решения о применении ядерного оружия, требующего участия нескольких сторон до того, как будет санкционирован ядерный удар, вместо того чтобы по-прежнему позволять принимать это судьбоносное решение одному человеку» [4].

В относительном (процентном) отношении потери правящих партий в ходе этих четырёх промежуточных выборов были также весьма значительны, составив в 1982 и 2018 гг. соответственно 9,1% и 9,7% (при президентах-республиканцах) и в 1994 и 2010 гг. — соответственно 12,0% и 17,2% (при президентах-демократах) [5]. Относительные потери в числе мест в Палате представителей, понесённые демократами в 2010 г., оказались самым впечатляющими за всю историю промежуточных выборов в период после Второй мировой войны, начиная с промежуточных выборов 1946 года.

Достаточно заметная разница в относительных потерях мест в Палате представителей при президентах-демократах и президентах-республиканцах наводит на мысль о том, что референдум по действующему президенту имеет и рациональные основания, сводящиеся к тому, что партия-победительница на президентских выборах ради завоевания Белого дома обычно даёт слишком много обещаний, которые заведомо невыполнимы, по крайней мере в краткосрочном плане, и поэтому политическая коррекция на промежуточных выборах в незначительной степени проистекает от разочарованности избирателей в завышенных надеждах на перемены к лучшему [5]. В этом плане можно отметить, что демократы традиционно являются большими популистами в своих обещаниях в ходе президентских кампаний по сравнению с республиканцами.

Это проистекает от состава политических коалиций Демократической и Республиканской партий. В ноябре 2004 г., согласно данным социологической Службы Гэллапа, к демократам и республиканцам себя причисляло одинаковое число опрошенных американцев — 48%, в ноябре 2008 г. 40% республиканцев противостоял 51% демократов, в ноябре 2012 г. это соотношение мало изменилось (39% республиканцев и 50% демократов), в ноябре 2016 г. демократы имели перевес над республиканцами в соотношении 46% на 43%, и в ноябре 2020 г. это соотношение не претерпело изменений, поскольку 48% избирателей считало себя демократами или сторонниками Демократической партии, а к республиканцам или их сторонникам себя относил 45% избирателей [6].

Численный перевес сторонников Демократической партии над республиканскими избирателями оборачивается и тем, что в среде демократов популист-

ские настроения по определению получают большее доминирование по сравнению с республиканской массовой политической базой. В итоге, согласно данным Исследовательского центра Пью (*Pew Research Center*), структуры политической типологии США по состоянию на 2021 г. правыми (республиканскими) популистами считали себя 11% американских избирателей, в то время как к либеральным (демократическим) популистам себя причисляли 19% избирателей [7: 5-6].

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КАПИТАЛ ДЖ. БАЙДЕНА И ПРОМЕЖУТОЧНЫЕ ВЫБОРЫ 2022 г.

Критически важное значение первых промежуточных выборов для политического деятеля, впервые избранного президентом США, требует выявления более точной взаимосвязи между степенью его популярности спустя два года после президентских выборов и возможной потерей мест в Палате представителей на промежуточных выборах. Согласно общей статистической модели взаимосвязи популярности действующего президента и количеством потерянных/приобретённых депутатских мест в Палате представителей, разработанной бизнес-аналитиком П. Джорджем, только в том случае, если степень общественного одобрения деятельности действующего президента превышает 63%, его партия может рассчитывать на благоприятный для себя исход промежуточных выборов. Использование демаркационного показателя общественной поддержки в интервале 50–60% означает небольшую потерю мест в Палате представителей (порядка 12 мест), которая в том случае, если партия власти имеет сравнительно большое преимущество перед оппозиционной партией, создаёт для неё возможность удержания контроля над Палатой представителей, а степень общественной поддержки действующего президента в интервале 40–50% практически гарантированно означает значительную потерю законодательных мест (порядка 40 мест), которая ведёт и к утрате контроля над Палатой представителей [George P., 2015: 9, 10, 11].

Согласно модели, предложенной в 2019 г. политологом Университета Болла (штат Индиана) О. Аджиболой, один процент общественной поддержки действующего президента в Белом доме, начиная с момента президентских выборов, равноценен 1,1 места в Палате представителей. Точкой отсчёта является степень изменения популярности за два года его пребывания. Таким образом, падение или увеличение степени общественной поддержки вновь избранного президента на определённый процент означает симметричное увеличение или уменьшение представительства правящей партии в Палате представителей [Ajibola O., 2019: 21].

Применительно к шансам демократов на удержание контроля над Палатой представителей на промежуточных выборах 2022 г. особого внимания заслуживает анализ итогов промежуточных выборов 2018 г., поскольку с самого начала пребывания у власти степень общественной поддержки Д. Трампа была ниже 50%, что являлось самой большой аномалией за всё время мониторинга популярности действующего президента начиная с 1953 г., то есть с момента вступления в долж-

ность президента Д. Эйзенхауэра. В начале ноября 2018 г. степень общественной поддержки Д. Трампа составляла 44%, что давало в рамках вышеизложенных моделей взаимосвязи популярности действующего президента и возможной потери законодательных мест в Палате представителей возможную величину потерь, по меньшей мере равную 33 местам [8]. В реальности потери Республиканской партии оказались даже больше, и они составили 40 законодательных мест, что и привело к потере контроля республиканцев над Палатой представителей.

Уровень общественной поддержки президента Дж. Байдена на момент его вступления в должность в январе 2021 г. составлял 55,5% (по интегральному среднеарифметическому показателю на базе основных опросов общественного мнения), что в современных американских условиях является вполне приличным показателем [9]. Показатель общественной поддержки Дж. Байдена, превышавший 50%, уже сам по себе свидетельствовал о возвращении нормальности в американскую политику. Однако ситуация с общественным доверием 46-му президенту стала необратимо меняться в начале августа 2021 г., когда степень общественного одобрения деятельности Дж. Байдена упала ниже 50%, а в третьей декаде августа произошёл форменный обвал восприятия большей частью американского общества эффективности работы Дж. Байдена на посту президента страны, в результате чего доля американцев, не одобряющих деятельность президента, стала устойчиво превышать долю американцев, поддерживающих проводимую им внешнюю и внутреннюю политику. Решающим фактором перелома настроений американского общественного мнения стал поспешный катастрофический вывод американских войск из Афганистана.

Прогрессирующее падение популярности Дж. Байдена привело к тому, что в конце января 2022 г. показатель степени поддержки его деятельности на посту президента США опустился до критически опасной отметки в 40%; одновременно степень неодобрения американским общественным мнением деятельности 46-го президента достигла рекордных значений, равных 55% [9]. Более того, американские политологи и аналитики не видят перспектив улучшения ситуации с доверием общества к действующему американскому президенту, особенно важному в год промежуточных выборов, когда на кон поставлена проблема возможной утраты демократами контроля над обеими палатами Конгресса США. Как указал в этой связи американский политолог Н. Гонзалес, «слабые политические позиции президента Джо Байдена выглядят, как гиря на ногах демократического большинства в Конгрессе. И хотя до промежуточных выборов 2022 г. ещё более девяти месяцев, история говорит, что рейтинг Байдена вряд ли улучшится и, скорее всего, даже ухудшится ко дню выборов» [10]. В этой связи американский аналитик напомнил, что в 1994 г., когда демократы потеряли 53 места в Палате представителей, степень общественного одобрения деятельности У. Клинтона составляла 46%, а в 2010 г., когда демократы потеряли 63 места в палате, степень доверия к Б. Обаме составляла всего 45%.

В Конгрессе 117-го созыва Демократическая партия имеет крайне незначительное преимущество по отношению к Республиканской партии. В Палате представителей фракция демократов составляет 222 депутата, фракция республиканцев — 213 мест, при этом большинство в палате обеспечивают голоса 218 депутатов. Таким образом, республиканцам достаточно получить дополнительно всего пять мест для того, чтобы установить контроль над Палатой представителей. Сенат США в настоящее время поделён пополам, и в нём 50-ти демократам противостоят 50 республиканцев. Большинство в Сенате демократы имеют за счёт голоса вице-президента К. Харрис, которая по Конституции США является председателем Сената и может склонить чашу весов в пользу Демократической партии, если при голосовании голоса демократов и республиканцев разделятся строго пополам [11: 2].

В течение 2021 г. К. Харрис проголосовала 15 раз в качестве председателя Сената США, что также, возможно, следует рассматривать как возвращение к нормальности в функционировании высшего законодательного органа США, за тем лишь исключением, что уже в течение первого года она установила абсолютный в период с 1981 г. рекорд использования своих полномочий в Сенате США, оставив позади М. Пенса, который проголосовал 13 раз в течение 2017–2021 гг., Р. Чейни, голосовавшего всего 8 раз в течение 2001–2009 гг., Дж. Буша-старшего, проголосовавшего 7 раз в течение 1981–1989 гг. и А. Гора, использовавшего свои сенатские полномочия 4 раза в течение 1993–2001 гг. [12].

В целом, даже согласно достаточно осторожной оценке известного аналитического Центра политических исследований Вирджинского университета, на промежуточных выборах 2022 г. республиканцы могут уверенно рассчитывать на получение ещё 35 законодательных мест в дополнение к уже имеющимся 213 местам в Конгрессе 117-го созыва. При этом особое значение политологи и социологи этого центра придают тому факту, что на момент промежуточных выборов 1994 г. республиканская фракция насчитывала всего 176 конгрессменов, а в преддверии промежуточных выборов 2010 г. – 178 законодательных мест. Таким образом, если по итогам промежуточных выборов 2022 г. республиканцы будут иметь большинство в 248 законодателей, то оно станет самым большим за весь период после окончания Второй мировой войны [13].

Лучше всего ощущение надвигающейся политической катастрофы осенью 2022 г. чувствуют сами члены фракции Демократической партии. По состоянию на январь 2022 г., 29 конгрессменов-демократов объявили о том, что они не будут выдвигать свои кандидатуры на выборах 2022 г. в Палату представителей, из которых 21 законодатель принимал участие в работе конгрессов предыдущих созывов. Среди членов республиканской фракции от выборов в 2022 г. пока отказались 13 конгрессменов. Для сравнения можно указать, что в избирательном цикле 2017–2018 гг. в Палату представителей с «тонущего республиканского корабля» во главе с капитаном Д. Трампом сбежало 34 конгрессмена-республиканца против 18 членов демократической фракции [14].

При этом немалая часть конгрессменов-демократов, которые решили не выдвигать больше своих кандидатур, приняли такое решение не по причине трудностей переизбрания осенью 2022 г., а сугубо по карьерным соображениям, исходя из того, что в Вашингтоне лучше быть высокооплачиваемым сотрудником лоббистских фирм или даже владельцем собственной лоббистской фирмы, нежели частью беспомощной фракции партии, находящейся в оппозиции. Как отмечал в своё время политический обозреватель журнала «Атлантик» Р. Берман, «лоббизм является единственным наиболее популярным видом деятельности для отставных членов Конгресса США» [15].

УТРАТА КОНТРОЛЯ НАД ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПАРТИЕЙ В КОНГРЕССЕ США

Важнейшим следствием обрушения общественного одобрения деятельности Дж. Байдена на посту президента США в августе 2021 г. стала потеря контроля Белого дома над демократами в обеих палатах Конгресса США. Разнородность коалиции Демократической партии в Конгрессе 117-го созыва с самого начала функционирования демократической администрации создавала для Дж. Байдена значительные проблемы в плане законодательной реализации внутриполитической программы реформ и преобразований, с которой Демократическая партия выступила на президентских выборах 2020 г. и благодаря значительному популистскому компоненту которой она одержала победу на них в плане не только завоевания Белого дома, но и установления полного контроля над Конгрессом США.

И прежде всего это относится к экономической программе демократов, получившей претенциозное название «Построим заново лучшую Америку». Эта программа основана на трёх подпрограммах, получивших законодательное оформление. Первый законопроект, принятый в марте 2021 г., назывался «Планом американского спасения» и предусматривал выделение 1,9 трлн долл. в качестве неотложных мер по стимулированию развития американской экономики и борьбы с пандемией коронавируса COVID-19. В конце февраля 2021 г. он прошёл Палату представителей в соотношении голосов 219 «за» и 212 «против». Голосование в палате проходило строго по партийному принципу: 219-ти демократам противостояло 210 республиканцев, к которым присоединились два демократа – Дж. Голден (штат Мэн) и К. Шрейдер (штат Орегон) [16]. 6 марта 2021 г. законопроект прошёл Сенат США в соотношении голосов 50 «за» и 49 «против», при этом вся демократическая фракция консолидировано высказалась в поддержку законопроекта, а республиканская фракция консолидировано продемонстрировала его полное неприятие [17].

Вдохновлённая принятием пакета стимулирующих мер на сумму почти в 2,0 трлн долл., администрация Дж. Байдена в конце марта 2021 г. обнародовала «вторую очередь» плана «Построим лучшую Америку», предусматривавшего

выделение 2,3 трлн долл. на развитие и модернизацию инфраструктуры американской экономики [18]. Прохождение плана модернизации и развития инфраструктуры американской экономики натолкнулось уже на большее сопротивление в Конгрессе США. Поскольку в своё время республиканская администрация Д. Трампа также выступала с инициативой выделения 200 млрд долл. на развитие инфраструктуры американской экономики [19], то администрация Дж. Байдена решила разработать двухпартийный законопроект на основе данного плана. После длительных переговоров как с республиканцами, так и с демократами итоговый законопроект, предусматривавший выделение 1,2 трлн долл. на развитие инфраструктуры американской экономики и получивший название «Закон об инвестициях и создании рабочих мест», был внесён на рассмотрение Палаты представителей. 1 июля законопроект был одобрен в палате в соотношении голосов 221 «за» и 201 «против». Голосование шло строго по партийной принадлежности, и при этом к 219 демократам «примкнуло» двое республиканцев [20]. В Сенате законопроект был одобрен 10 августа в соотношении голосов 69 «за» и 30 «против»; к 50 сенаторам-демократам присоединилось 19 сенаторов-республиканцев [21]. После длительного процесса согласований законопроекта в обеих палатах Конгресса США 15 ноября 2021 г. план инвестиций и создания рабочих мест обрёл силу закона [22].

Третью составную часть плана «Построим лучшую Америку» администрация Дж. Байдена опубликовала в конце апреля 2021 г. Эта часть, получившая название «Плана помощи американским семьям», является наиболее важной частью социально-экономической программы администрации Дж. Байдена, предусматривавшей выделение на расширение федеральных социальных программ и борьбу с изменениями климата порядка 3,5 трлн долл. [23]. План помощи американским семьям был разработан фракцией прогрессивных демократов в Конгрессе США, численность которых составляет почти 100 человек [24]. Признанным лидером этой фракции является известный сенатор левых, социалистических взглядов Б. Сандерс. Важнейшей частью этого плана стало повышение налогов на прибыли американских корпораций и доходы наиболее состоятельных слоёв американского общества. План помощи американским семьям представлял собой центральную часть всей стратегии построения «лучшей Америки», и именно он стал яблоком раздора в рядах Демократической партии.

В сентябре 2021 г. план помощи американским семьям был законодательно оформлен в виде закона «Построим заново лучшую Америку» и внесён на рассмотрение Палаты представителей 27 сентября 2021 г. После ожесточенных дебатов в Палате представителей первоначальный объём ассигнований был уменьшен с 3,5 трлн до 1,75 трлн долл. (то есть в 2 раза), и в этом варианте он и был принят палатой в соотношении голосов 220 «за» и 213 «против». Голосование проходило строго по партийной линии, при этом к 212 республиканцам присоединился один демократ; своё неприятие выразил конгрессмен Дж. Голден (штат Мэн) [25].

Однако прошедший Палату представителей законопроект даже не был отправлен в Сенат США. И причина этого состояла в том, что против законопроекта в первоначальном виде высказались два сенатора-демократа – Дж. Мэнчин (штат Западная Вирджиния) и К. Синема (штат Аризона). Формально эти сенаторы-консерваторы обосновали свою оппозицию тем, что столь огромные расходы ещё больше усилят инфляционный перегрев американской экономики. Как результат их оппозиции, в конце октября 2021 г. Белый дом и внёс коррективы в первоначальный план, уменьшив его стоимость до 1,75 трлн долл. [26].

Однако подлинная причина оппозиции Дж. Мэнчина и К. Синемы была совершенно в другом, и она носила сугубо политико-идеологический характер. Принятие плана построения «лучшей Америки» в любом варианте резко усиливало позиции леворадикального крыла Демократической партии, при этом данное усиление грозило далекоидущей трансформацией партии и её последующим превращением, как минимум, в социал-демократическую партию европейского образца. Как указал в этой связи американский политолог А. Маранц, две основные американские политические партии являются «слабыми партиями», слабыми в том смысле, что во многих странах «партии вырабатывают свои политические платформы, а затем выдвигают своих кандидатов для их последующей реализации; в США партии представляют собой скорее пустые сосуды, политические платформы которых постоянно подвергаются испытаниям со стороны их собственных фракций. Иногда межфракционные конфликты разносят партии вдребезги». В настоящее время, как указал А. Маранц, резко усилившиеся прогрессивные демократы «пытаются убедить партию отдать приоритет политике перераспределения материальных благ, таких как всеобщее здравоохранение и "зелёные" рабочие места, в пользу широких масс избирателей, которые затем вознаградят демократов на очередных общенациональных выборах» [27].

В этой связи можно указать, что американские политологи в настоящее время выделяют шесть основных фракций в составе Демократической партии. В свою очередь эти шесть фракций образуют три макрофракции — левую, центристскую и правую. Особенность их взаимоотношений состоит в том, как подчёркивал американский политолог П. Бекон, что «две самые либеральные группы имеют массу новых политических идей и энергию, и они полны решимости сдвинуть партию резко влево. Но демократы имеют большинство в Палате представителей благодаря тому, что умеренные демократы побеждают в округах, где идёт ожесточенная борьба с республиканскими кандидатами, и партии, вероятно, объективно нужны более умеренные и даже некоторые консервативные демократы, чтобы получать места в Сенате и побеждать на губернаторских выборах. В ловушке посередине оказались лидеры партии в Конгрессе и большинство её кандидатов в президенты, столкнувшиеся с давлением со стороны левых и правых фракций» [28].

До обвала его общественной поддержки Дж. Байден достаточно уверенно и умело выполнял функции дирижёра демократических фракций в Конгрессе США и умело играл роль арбитра при возникающих разногласиях и коллизиях межфракционной борьбы. Однако резкое падение популярности действующего президента имело ряд серьёзных последствий для выполнения функций президента как лидера Демократической партии. Опросы общественного мнения среди демократов, проведённые осенью 2021 г., показали, что большая часть респондентов желала видеть другого политика Демократической партии, а не Дж. Байдена, кандидатом на пост президента на выборах 2024 г. Такой точки зрения придерживалось 44% опрошенных против 36%, которые пока не были разочарованы в 46-м президенте страны [29].

Последующие опросы общественного мнения только подчеркнули фактор полной бесперспективности самого старого за всю историю США американского президента для участия в кампании по его переизбранию. Так, в январе 2022 г. 28% опрошенных американцев желали видеть Дж. Байдена участвующим в президентской кампании 2024 года [30].

В этих условиях на Демократическую партию надвигается перспектива потери контроля над Палатой представителей, и даже над Сенатом США. Согласно осторожной оценке известного американского политического аналитика Ч. Кука, сделанной в январе 2022 г., демократы могут потерять на промежуточных выборах 2022 г. по меньшей мере одно место в Сенате США, даже несмотря на то, что республиканцам предстоит отстаивать 20 мест, а демократам – всего 14 мест [31]. К промежуточным выборам 2022 г. хрупкая демократическая коалиция фактически распалась, поскольку каждая из фракций – особенно прогрессивные демократы в Палате представителей – естественно, хотела бы сохранить свои позиции в высшем законодательном органе США за счёт представителей других демократических фракций. Что касается сенатора Дж. Мэнчина, срок сенатских полномочий которого истекает в 2024 г., то он и другие потенциальные политики-тяжеловесы Демократической партии, возможно, втайне лелеют мечту стать кандидатами партии на президентских выборах 2024 г. Во всяком случае показательно, что в конце 2021 г. влиятельное американское издание «Хилл» (*The Hill*) опубликовало список из десяти политиков-демократов, которые, возможно, примут участие в президентских выборах в случае неучастия в них Дж. Байдена. В их числе нынешний вице-президент К. Харрис, сенатор Э. Уоррен, министр транспорта П. Бутиджич, левая социалистка А. Окасио-Кортес, сенатор К. Букер, губернатор Калифорнии Г. Ньюсон, сенатор Э. Клобучар [32].

Так к началу весны 2022 г. выглядела новая «нормальность» американской политики, когда партия власти при действующем президенте, неоднократно заявлявшем о том, что он будет участвовать в президентских выборах 2024 г. [33], достаточно широко обсуждает перспективы выдвижения конкурентоспособного кандидата для участия в президентской гонке 2024 года.

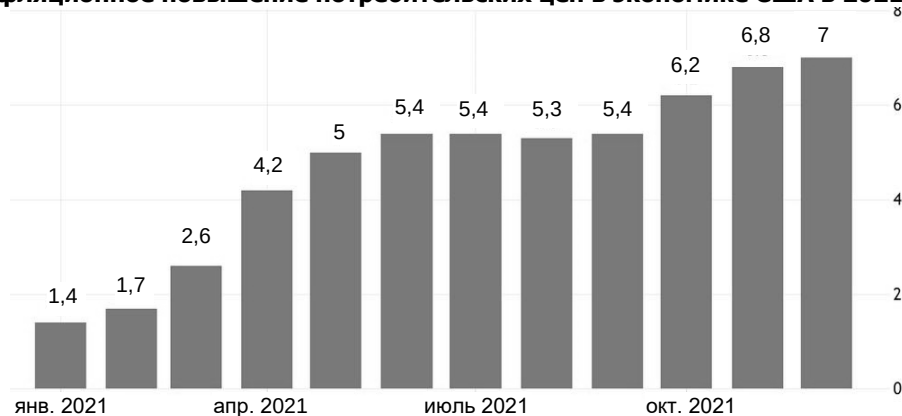
«ИНФЛЯЦИЯ БАЙДЕНА»

Вялые темпы восстановления американской экономики в 2021 г. проявились в том, что показатель ВВП США в абсолютном выражении вышел на отметку 19,4 трлн долл., что всего на 2,0% превышает показатель докризисного 2019 г., составившего 19,0 трлн долл. [34]. Накачивание экономики США финансовыми вливаниями обернулось тем, что, начиная с марта 2021 г., годовой темп инфляционного повышения потребительских цен стал хронически превышать 2,0%, то есть величину той предельной планки инфляции, которую Федеральная резервная система (ФРС) США установила ещё в 2012 г. и за пределы которой США не выходили на протяжении предыдущих десяти лет.

По итогам 2021 г. инфляция в США в годовом исчислении достигла 7,0%, чего не наблюдалось на протяжении предыдущих 40 лет. Ускорение инфляционного роста потребительских цен приводится на диаграмме.

Диаграмма

Инфляционное повышение потребительских цен в экономике США в 2021 г., %



United States Inflation Rates. "Trading Economics". Available at: <https://tradingeconomics.com/united-states/inflation-cpi> (accessed 03.02.2022).

Наиболее быстрыми темпами потребительские цены росли на энергию и энергоносители, новые и подержанные автомобили, продовольственные товары, одежду [35]. Инфляционный скачок цен в 2021 г. в США уже окрестили «инфляцией Байдена» [36]. «Инфляционный перегрев экономики» привёл к тому, что избиратели Демократической партии стали считать главным индикатором состояния экономики или её попятного или поступательного движения не традиционный показатель уровня безработицы, а прочно забытый с середины 1980-х годов показатель инфляции. Согласно опросам общественного мнения, более половины домовладений с годовыми доходами 50 тыс. долл. и ниже считают, что инфляция создаёт для них значительные трудности, и именно эта группа избирателей, доля которых на президентских выборах 2020 г. составила 35%, внесла решающий вклад в успешный для Дж. Байдена и демократов исход

президентских выборов. Как указали в этой связи аналитики Брукингского института У. Галстон и Э. Камарк, «даже если экономисты, считающие, что инфляция в 2022 г. пойдёт на спад, окажутся правы, её влияние на избирателей – представителей рабочего класса может быть катастрофическим для демократов на промежуточных выборах» [Galston W. and Kamarck E., 2022].

Следует особо подчеркнуть, что те параллели, которые сегодня в США проводятся между нынешним уровнем инфляции и той двухзначной инфляцией, которую Америка переживала в 1970-е годы, оправданны и уместны. В 1974 г. инфляция в размере 11,1% «утопила» республиканскую администрацию Р. Никсона и явилась решающим фактором поражения Дж. Форда на президентских выборах 1976 г., когда она составила 5,7%. В год президентских выборов в 1980 г. она достигла рекордного после 1947 г. уровня в 13,5% [37] и стала главной причиной того, что демократ Дж. Картер прочно занял место президента-неудачника в американских исторических анналах.

Мандат на руководство Америкой, который на президентских выборах 1980 г. получил республиканец Р. Рейган, объясняется в значительной степени инфляционным фактором, его стремлением любой ценой задавить инфляцию. Борьба с инфляцией способствовала резкому правому повороту в американской политике, который легитимировал рейганомистику с её философией «свободных рыночных отношений» в глобальных масштабах и повлёк за собой коренную идеологическую трансформацию американской внутренней и внешней политики, которую до этого США проводили на протяжении предыдущих 30–35 лет после окончания Второй мировой войны.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

НЕПРИЗНАНИЕ ИТОГОВ ВЫБОРОВ – НОВАЯ НОРМАЛЬНОСТЬ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИТИКИ?

Президентские выборы 2020 г. завершились беспрецедентным сломом неписаной конституционной нормы американской политики: 45-й президент США Д. Трамп итогов выборов не признал и на инаугурацию Дж. Байдена демонстративно не явился, давая тем самым понять, что 46-й президент является нелегитимным. Тем самым ушедший в отставку Д. Трамп заложил под своего оппонента политическую бомбу колоссальных размеров. На протяжении 2021 г. в среде республиканцев время от времени стали циркулировать предположения о том, что в случае установления республиканского контроля над Палатой представителей первым делом, которым займутся республиканцы, станет процесс импичмента Дж. Байдена и К. Харрис. В итоге в январе 2022 г. об этом прямо заявил сенатор-республиканец Т. Круз [38].

Сам Д. Трамп в своих речах и интервью после ухода из Белого дома неоднократно возвращался к теме «украденной у него победы на выборах». Так, в своём интервью Национальному народному радио США 12 января 2022 г. он чётко

заявил: «Если вы посмотрите на цифры, если вы посмотрите на результаты в Аризоне, если вы посмотрите на то, что происходило в Джорджии, Пенсильвании и Висконсине... они находят такие факты, которые никто не считал возможными. Это были коррумпированные выборы» [39]. Надежды и демократов, и определённой части руководства Республиканской партии на то, что с течением времени в американском общественном сознании тематика подтасованных результатов президентских выборов 2020 г. постепенно сойдёт на нет, пока, судя по всему, не оправдались. Так, согласно опросу Института изучения общественного мнения Университета Монмута, опубликованному в ноябре 2021 г., треть всех респондентов считала, что Дж. Байден победил исключительно благодаря подтасовке голосов избирателей, а среди республиканцев 75% опрошенных твёрдо полагали, что Дж. Байден был признан победителем выборов исключительно благодаря мошенничеству с голосами избирателей [40].

Придя в большую американскую политику в 2015–2016 гг., и впоследствии, будучи уже президентом США, Д. Трамп неоднократно, отвечая на вопрос о том, признаёт ли он результаты выборов, отвечал уклончиво или расплывчато, пустив в политический оборот достаточно резонансную фразу: «Смотря по настроению...» [41]. Либерально настроенная часть американского общества буквально была сражена наповал, когда на итоговой пресс-конференции 19 января 2022 г., посвящённой первому году пребывания на посту президента, Дж. Байден, отвечая то ли на провокационный, то ли на наивный вопрос о том, признает ли он результаты промежуточных выборов 2022 г., сделал «оговорку по Трампу»: «Смотря по настроению...» [42]. Показательно, что видные политики Демократической партии, такие как сенаторы К. Мэрфи и Р. Блюменталь, тут же хором подхватили это высказывание Дж. Байдена и в целом солидаризировались с президентом [43].

Непризнание результатов судьбоносных выборных кампаний становится, судя по всему, важнейшей частью политической культуры поляризованного американского общества. Как отметил в этой связи известный американский историк Т. Снайдер, в настоящее время США переживают какой-то невероятно странный исторический период, когда «вы можете попытаться совершить государственный переворот и совершенно очевидным образом нарушать всеми возможными способами действующее законодательство, и, тем не менее, спокойно оставаться в политике». США «находятся в очень причудливом измерении, где подобные вещи могут повторяться вновь и вновь» [44]. В целом складывается ощущение того, что сегодня в Соединённых Штатах «республиканская ненормальность по Д. Трампу» при демократическом правлении постепенно трансформируется в «демократическую нормальность по Дж. Байдену».

ИСТОЧНИКИ

1. Politi J. and Manson K. Biden signals return to normality on first day as president. *Financial Times*, January 21 2021. Available at: <https://www.ft.com/content/833a4477-c23a-4c8f-93a4-e6c218097222> (accessed 03.02.2022).

2. Remarks by President Biden on the Anniversary of the COVID-19 Shutdown. The White House. March 11, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/11/remarks-by-president-biden-on-the-anniversary-of-the-covid-19-shutdown/> (accessed 03.02.2022).
3. Scharf J. New Normal will have very different look // Jeffrey Scharf, Everybody's Business. *Santa Cruz Centinel*, March 18, 2021. Available at: <https://www.santacruzsentinel.com/2021/03/18/new-normal-will-have-very-different-look-jeffrey-scharf-everybodys-business/> (accessed 03.02.2022).
4. Jonas D. and McWhorter B. Nuclear Launch Authority: Too Big a Decision for Just the President. *Arms Control Association*, June 2021. Available at: <https://www.armscontrol.org/act/2021-06/features/nuclear-launch-authority-too-big-decision-just-president> (accessed 03.02.2022).
5. Skelly G. and Rakich N. Why The President's Party Almost Always Has a Bad Mid-term. *FiveThirtyEight*, January 3, 2022. Available at: <https://fivethirtyeight.com/features/why-the-presidents-party-almost-always-has-a-bad-midterm/> (accessed 03.02.2022).
6. GALLUP. Party Affiliation. Gallup Historical Trends. Available at: <https://news.gallup.com/poll/15370/party-affiliation.aspx> (accessed 03.02.2022).
7. Beyond Red vs. Blue: The Political Typology. Even in a polarized era, deep divisions in both partisan coalitions. Pew Research Center. November 9, 2021. 169 p. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2021/11/09/beyond-red-vs-blue-the-political-typology-2/> (accessed 03.02.2022).
8. The American Presidency Project. Seats in Congress Gained/Lost by the President's Party in Mid-Term Elections. Franklin D. Roosevelt - Donald J. Trump. October 29, 2018. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/seats-congress-gained-lost-the-presidents-party-mid-term-elections> (accessed 03.02.2022).
9. Real Clear Politics. RCP Poll Average. President Biden Job Approval. Available at: <https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/president-biden-job-approval-7320.html> (accessed 03.02.2022).
10. Gonzales N. If history's a guide, Biden ain't getting any stronger. Time typically is not friendly to a president's approval rating. *Roll Call*, January 24, 2022. Available at: <https://rollcall.com/2022/01/24/if-historys-a-guide-biden-aint-getting-any-stronger/> (accessed 03.02.2022).
11. CRS Report. Membership of the 117th Congress: A Profile. January 20, 2022. R46705. ii + 10 p. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf> (accessed 03.02.2022).
12. Tie-breaking votes cast by Kamala Harris in the U.S. Senate. *Ballotpedia*. Available at: https://ballotpedia.org/Tie-breaking_votes_cast_by_Kamala_Harris_in_the_U.S._Senate (accessed 03.02.2022).
13. Kondik K. and Coleman M. House Republicans' Drive to 35. What it would take for the GOP to build its biggest majority since the Great Depression. *Sabato's Crystal Ball*, January 13, 2022. Available at: <https://centerforpolitics.org/crystalball/articles/house-republicans-drive-to-35/> (accessed 03.02.2022).
14. List of U.S. Congress incumbents who are not running for re-election in 2022. January 25, 2022. *Ballotpedia*. Available at: https://ballotpedia.org/List_of_U.S._Congress_incumbents_who_are_not_running_for_re-election_in_2022 (accessed 03.02.2022).

15. Berman R. An Exodus from Congress Tests the Lure of Lobbying. *The Atlantic*, May 1, 2018. Available at: <https://www.theatlantic.com/politics/archive/2018/05/lobbying-the-job-of-choice-for-retired-members-of-congress/558851/> (accessed 03.02.2022).

16. United States House of Representatives. Office of the Clerk. Roll Call 49. Bill Number: H.R. 1319. February 27, 2021. Available at: <https://clerk.house.gov/Votes/202149> (accessed 03.02.2022).

17. United States Senate. Roll Call Vote 117th Congress - 1st Session. Vote Summary. Question: On Passage of the Bill (H.R. 1319, As Amended). Available at: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1171/vote_117_1_00110.htm (accessed 03.02.2022).

18. The White House. FACT SHEET: The American Jobs Plan. March 31, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/31/fact-sheet-the-american-jobs-plan/> (accessed 03.02.2022).

19. Garbutt A. Trump's infrastructure plan. *KPMG Global*, February 2018. Available at: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2018/02/rebuilding-infrastructure-in-america.html> (accessed 03.02.2022).

20. United States House of Representatives. Office of the Clerk. Roll Call 208. Bill Number: H.R. 3484. July 01, 2021. Available at: <https://clerk.house.gov/Votes/2021208> (accessed 03.02.2022).

21. United States Senate. Roll Call Vote. 117th Congress - 1st Session. Vote Summary. Question: On Passage of the Bill (H.R. 3684, As Amended). Vote Date: August 10, 2021. Available at: https://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_votes/vote1171/vote_117_1_00314.htm (accessed 03.02.2022).

22. H.R.3684 - Infrastructure Investment and Jobs Act. 117th Congress (2021-2022). Congress.gov. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/all-actions?overview=closed#tabs> (accessed 03.02.2022).

23. The White House. FACT SHEET: The American Plan. April 28, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/28/fact-sheet-the-american-families-plan/> (accessed 03.02.2022).

24. Congressional Progressive Caucus. Available at: <https://progressives.house.gov/> (accessed 03.02.2022).

25. United States House of Representatives. Office of the Clerk. Roll Call 385. Bill Number: H.R. 5376. November 19, 2021. Available at: <https://clerk.house.gov/Votes/2021385> (accessed 03.02.2022).

26. The White House. President Biden Announces the Build Back Better Framework. October 28, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/28/president-biden-announces-the-build-back-better-framework/> (accessed 03.02.2022).

27. Marantz A. Are We Entering a New Political Era? *The New Yorker*, May 31, 2021. Available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2021/05/31/are-we-entering-a-new-political-era> (accessed 03.02.2022).

28. Bacon P. The Six Wings of the Democratic Party. *FiveThirtyEight*, March 11, 2019. Available at: <https://fivethirtyeight.com/features/the-six-wings-of-the-democratic-party/> (accessed 03.02.2022).

29. Greenwood M. More Democrats in new poll want someone other than Biden as party's presidential nominee. *The Hill*, January 11, 2021. Available at:

<https://thehill.com/homenews/campaign/579440-poll-more-democrats-in-new-poll-want-someone-other-than-biden-as-party> (accessed 03.02.2022).

30. Burrack B. Only 28% of Americans Want President Biden to Run in 2024. *OutKick*, January 20, 2022. Available at: <https://www.outkick.com/only-28-of-americans-want-president-biden-to-run-in-2024/> (accessed 03.02.2022).

31. Cook Ch. Senate Democrats May Have Further to Fall in 2024. *The Cook Political Report*, January 27, 2022. Available at: <https://www.cookpolitical.com/analysis/national/national-politics/senate-democrats-may-have-further-fall-2024> (accessed 03.02.2022).

32. Manchester J. 10 Democrats who could run in 2024 if Biden doesn't. *The Hill*, December 25, 2021. Available at: <https://thehill.com/homenews/campaign/586948-ten-democrats-who-could-run-in-2024-if-biden-doesnt> (accessed 03.02.2022).

33. Biden says to run for reelection as president in 2024 if in good health. *Business Standard*, December 23, 2021. Available at: https://www.business-standard.com/article/international/biden-says-to-run-for-reelection-as-president-in-2024-if-in-good-health-121122300169_1.html (accessed 03.02.2022).

34. BEA. National Data National Income and Product Accounts. NIPA Tables. Interactive Data. Table 1.1.6. Real Gross Domestic Product, Chained Dollars [Billions of chained (2012) dollars]. January 27, 2022. Available at: <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey> (accessed 03.02.2022).

35. U.S. Bureau of Labor Statistics. Economic News Release. Consumer Price Index Summary. January 2022. Available at: <https://www.bls.gov/news.release/cpi.nr0.htm> (accessed 03.02.2022).

36. NPR. Rosalsky G. The Movement to Stick Inflation Blame on Biden. January 18, 2022. Available at: <https://www.npr.org/sections/money/2022/01/18/1073053108/the-movement-to-stick-inflation-blame-on-biden?t=1643641819126> (accessed 03.02.2022).

37. Federal reserve Bank of Minneapolis. Consumer Price Index, 1913. Available at: <https://www.minneapolisfed.org/about-us/monetary-policy/inflation-calculator/consumer-price-index-1913-> (accessed 03.02.2022).

38. Ted Cruz says GOP will impeach Biden if it retakes Congress - whether it's "justified or not". *Salon*, January 4, 2022. Available at: <https://www.salon.com/2022/01/04/ted-cruz-says-will-impeach-biden-if-it-retakes-congress--whether-its-justified-or-not/> (accessed 03.02.2022).

39. NPR. Read NPR's full interview with former President Donald Trump. January 12, 2022. Available at: <https://www.npr.org/2022/01/12/1072176709/transcript-full-npr-interview-former-president-donald-trump> (accessed 03.02.2022).

40. Monmouth University. Doubt in American System Increases. GOP belief in 2020 election fraud couples with fundamental distrust. November 15, 2021. Available at: https://www.monmouth.edu/polling-institute/reports/monmouthpoll_us_111521/ (accessed 02.03.2022).

41. Folley A. Trump on whether he'll accept election results in November: 'I have to see'. *The Hill*, July 19, 2020. Available at: <https://thehill.com/homenews/campaign/508045-trump-on-whether-hell-accept-election-results-in-november-i-have-to-see> (accessed 03.02.2022).

42. Remarks by President Biden in Press Conference. The White House. January 19, 2022. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/01/19/remarks-by-president-biden-in-press-conference-6/> (accessed 03.02.2022).

43. Bolton A. Democrats torn over pushing stolen-election narrative. *The Hill*, January 2022. Available at: <https://thehill.com/homenews/senate/590873-democrats-torn-over-pushing-stolen-election-narrative> (accessed 03.02.2022).

44. Charles D. Yale history professor Timothy Snyder told Insider he fears American democracy may not survive another Trump campaign. *Business Insider*, January 14, 2022. Available at: <https://www.businessinsider.nl/yale-history-professor-timothy-snyder-told-insider-he-fears-american-democracy-may-not-survive-another-trump-campaign/> (accessed 03.02.2022).

REFERENCES

Ajibola, O. Presidential Approval Ratings on Midterm Elections. BALL STATE UNIVERSITY, 2019. Available at: <https://cardinalscholar.bsu.edu/bitstream/handle/123456789/201637/Ajibola%20-%20Presidential%20Approval%20Ratings%20on%20Midterm%20Elections.pdf?isAllowed=y&sequence=1> (accessed 13.03.2022).

Campbell, J. Explaining Presidential Losses in Mid-term Congressional Elections. *Journal of Politics*, November 1985, pp. 1140-1157. Available at: <https://doi.org/10.2307/2130810> (accessed 03.02.2022).

Galston, W. and Kamarck E. Inflation Politics Is Clearer than Inflation Economics. Brookings, January 14, 2022. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2022/01/14/inflation-politics-is-clearer-than-inflation-economics/> (accessed 03.02.2022).

George, P. An Investigation into the Correlation between a President's Approval Rating and the Performance of His Party in the Midterm Elections. 2015. 15 p. Available at: <https://arxiv.org/abs/1503.07545> (accessed 03.02.2022).

Holloway, D. 'Returning to Normalcy?': The United States Now. *Studies: An Irish Quarterly Review*, March 2021, pp. 17-26. Available at: <https://www.jstor.org/stable/10.35939/studiesirishrev.110.437.0017> (accessed 03.02.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ТРАВКИНА Наталья Михайловна, доктор политических наук, главный научный сотрудник, руководитель Центра внутриполитических исследований Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

Natalya M. TRAVKINA, Doctor of Sciences (Political), Chief Researcher, Head of the Center for Domestic Policy Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3, Khlebyny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 3.02.2022.

Статья поступила после рецензирования / Revised 15.02.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 17.02.2022.

УДК 327

DOI: 10.31857/S2686673022040022

EDN: OZUWBC

Политика и стратегия США, РФ и КНР на Ближнем Востоке

В.И. Батюк

Институт США и Канады РАН,

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1838-8616> e-mail: ctas@inbox.ru

Ю.В. Морозов

Институт США и Канады РАН,

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

Институт Дальнего Востока РАН,

Российская Федерация 117997 Москва, Нахимовский пр-т, 32.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2047-6420> e-mail: morozovyury51@yandex.ru

Резюме. «Треугольник» США – Китай – Россия, сформировавшийся ещё в годы холодной войны 1945–1991 гг., по-прежнему оказывает огромное влияние на современную мировую политику. И баланс сил в рамках этого «треугольника» определялся и будет определяться способностью Вашингтона, Москвы и Пекина продвигать свои интересы в различных регионах планеты. Одним из важнейших этих регионов был, есть и будет Ближний Восток, где сталкиваются экономические, геостратегические и идеологические интересы ведущих центров силы в современном мире.

Ключевые слова: «Треугольник», военно-политическая стратегия, баланс сил, экономические интересы, Ближний Восток

Для цитирования: Батюк В.И., Морозов Ю.В. Политика и стратегия США, РФ и КНР на Ближнем Востоке. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (4): 25-43. DOI: 10.31857/S2686673022040022

Politics and Strategy of U.S., RF and China in the Middle East

Vladimir I. Batyuk

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

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

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1838-8616> e-mail: ctas@inbox.ru

Yuri V. Morozov

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

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

Institute of the Far East of the Russian Academy of Sciences,

32 Nakhimovsky Ave., Moscow, 117907 Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2047-6420> e-mail: morozovyury51@yandex.ru

Abstract. The "triangle" of America – China – Russia formed during the Cold War of 1945-1991 still has a huge impact on modern world politics. And the balance of power within this "triangle" has been determined and will be determined by the ability of Washington, Moscow and Beijing to promote their interests in various regions of the planet. Of course, one of the most important of these regions was, is and will be the Middle East, where the economic, geostrategic and ideological interests of the leading centers of power in the modern world collide.

Keywords: "Triangle", military-political strategy, balance of power, economic interests, the Middle East

For citation: Batyuk V.I., Morozov Yu.V. *Politics and Strategy of U.S., RF and China in the Middle East USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (4) 25-43.

DOI: 10.31857/S2686673022040022

ВВЕДЕНИЕ

Политика великих держав – США, РФ, и КНР – на Ближнем Востоке остаётся в центре внимания экспертного сообщества как в России, так и за рубежом. Так, события в Афганистане весной-летом 2021 г. по понятным причинам вызвали живейший интерес у американской политико-академической элиты. По мнению одного из авторитетнейших американских экспертов-международников У. Мида [8], никто – ни друзья, ни противники США – не ожидали такого стремительного краха проамериканского афганского правящего режима в результате вывода американских войск из Афганистана. Отсюда вопрос: а способен ли вообще американский правящий класс проводить последовательную и эффективную внешнюю политику в регионе Ближнего и Среднего Востока? Мимо внимания американских экспертов не прошли последствия афганского провала и для идеологии американской внешней политики. По мнению профессора университета Дж. Хопкинса Я. Мунка, уход из Афганистана имел катастрофические последствия для доверия к Западу, чьи обещания отстаивать безопасность союзников, которым угрожают авторитарные конкуренты, такие как Россия и Китай, теперь будут звучать ещё более лживо [Mounk J. 2021]. В целом американские эксперты-международники полагают, что поражение США в Афганистане будет иметь далеко идущие последствия для американской военно-политической стратегии на Ближнем и Среднем Востоке.

Среди российских специалистов по Ближнему Востоку широко распространена точка зрения, что постепенное ослабление американских позиций в регионе – это долгосрочный тренд, и он берёт начало задолго до трагических событий в Афганистане 2021 г. Так, научные сотрудники МГИМО МИД РФ О.И. Ребро и М.А. Сучков напоминают, что ещё президент Б. Обама провозглашал курс на «разворот к Азии» – политику постепенного переноса внешнеполитических ресурсов в Азиатско-Тихоокеанский (Индо-Тихоокеанский) регион при сокращении американского присутствия на Ближнем Востоке и в Европе. Этот курс продолжил Д. Трамп [Ребро О.И., Сучков М.А. 2021: 23].

В коллективной монографии сотрудников ИМЭМО, соавторами которой являются такие выдающиеся востоковеды, как В.В. Наумкин, В.А. Кузнецов и И.Д. Звягельская, отмечается, что тренд на демократизацию «Большого Ближнего Востока» по американскому образцу в значительной степени маргинализировался. На волне роста антиамериканских настроений в регионе и отождествления политики США с катастрофическими по своим последствиям военной кампанией в Ираке «продвижение демократии» становится всё менее заметным в стратегическом планировании официального Вашингтона [Ближний Восток: Политика и идентичность. 2020: 287].

Американские и российские эксперты едины в том, что позиции США на Ближнем Востоке постепенно слабеют и это долгосрочный тренд. Одновременно с этим в последние годы в регионе крепнут позиции РФ и КНР. Российский исследователь В.И. Бартенев констатирует, что Российская Федерация в 2010-е годы осуществила стремительное и достаточно эффективное возвращение на Ближний Восток, хотя пока она применяет инструменты международной помощи в несравненно меньших масштабах, чем США, страны ЕС, Турция или монархии Персидского Залива. [Бартенев В.И. 2020: 106]. По мнению старшего научного сотрудника Института востоковедения РАН Р. Мамедова, сокращение американского присутствия на Ближнем Востоке совпало со всё большим вовлечением России и Китая в происходящие в регионе там процессы. В этой связи Р. Мамедов обращает внимание на тот факт, что в последние годы КНР стала главным инвестором для стран региона, обойдя по этому показателю Соединённые Штаты [Мамедов Р. 2018].

АМЕРИКАНСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ В БЛИЖНЕВОСТОЧНОМ РЕГИОНЕ

И российские, и зарубежные эксперты по Ближнему Востоку делают однозначный вывод о снижении здесь в последние годы политических обязательств Соединённых Штатов. Сменявшие друг друга администрации Б.Обамы, Д. Трампа и Дж. Байдена, при всех партийно-политических разногласиях и личной неприязни этих президентов США, вынуждены, тем не менее, проводить ближневосточную политику, отличающуюся достаточно высокой степенью преемственности в вопросе о необходимости ограничения американского военного присутствия на Ближнем Востоке. К примеру, за последние 12 лет США вывели свои вооружённые силы из Афганистана, свели к минимуму своё присутствие в Ираке и Сирии. Вашингтон также отверг идею о прямом американском вооружённом вмешательстве в сирийский и йеменский конфликты.

Ещё важнее: в последнее время американское руководство предпринимало попытки дать идейное обоснование сокращению американского присутствия и в Ближневосточном регионе, и в мире в целом. Идея Д. Трампа «сделать Америку снова великой» и концепция Дж. Байдена о «внешней политике для среднего класса» предусматривают прекращение или, во всяком случае, сокращение до

минимума американского вооружённого вмешательства в дела Ближнего Востока [Mounk J. 2021]. Выступая в связи с выводом американских войск из Афганистана, Дж. Байден заявил, что США отказываются от бесконечных войн во имя «нациестроительства» и «расширения демократии». Вместо этого, по словам американского президента, Соединённые Штаты должны сосредоточить усилия на том, чтобы противостоять своим «истинным стратегическим конкурентам» — Китаю и России [6].

Теперь, когда задача нести свободу народам Ближнего Востока посредством «гуманитарных интервенций» более не выглядит актуальной, Вашингтон может уделить больше внимания другим проблемам и вызовам, с которыми США сталкиваются в данном регионе. И здесь также уместно обратить внимание на преемственность американской ближневосточной политики: ещё в директивных документах администрации Д. Трампа Россия и Китай были названы главными противниками Америки, в том числе и на Ближнем Востоке. При всём критицизме в отношении политики предшественницы, байденовская администрация придерживается тех же подходов. Так, в «Стратегии национальной безопасности», утверждённой президентом Д. Трампом в декабре 2017 г. (СНБ-2017), утверждалось: «Китай и Россия хотят сформировать мир, противоположный ценностям и интересам США. Китай стремится вытеснить Соединённые Штаты из Индо-Тихоокеанского региона, расширить масштабы своей государственной экономической модели и перестроить регион в свою пользу. Россия стремится восстановить свой статус великой державы и установить сферы влияния вблизи своих границ» [5: 25]. В принципе то же самое утверждает и во «Временном стратегическом руководстве по национальной безопасности», подписанном президентом Дж. Байденом в начале марта 2021 г.: «Китай <...> стал более напористым. Это – единственный конкурент, потенциально способный объединить свою экономическую, дипломатическую, военную и технологическую мощь для того, чтобы бросить вызов стабильной и открытой международной системе. Россия по-прежнему полна решимости усилить своё глобальное влияние и играть разрушительную роль на мировой арене. И Пекин, и Москва предприняли значительные усилия, направленные на то, чтобы <...> помешать нам защищать наши интересы и союзников по всему миру» [4: 8].

Свою озабоченность по поводу активного проникновения Китая и России в Ближневосточный регион высказывают и американские военные. Так, выступая перед сенатским Комитетом по делам вооружённых сил, командующий Центральным командованием (ЦЕНТКОМ) ВС США генерал К. Маккензи обратил внимание на активное экономическое проникновение КНР в регион Ближнего и Среднего Востока, в том числе и в рамках китайской инициативы «Один пояс – один путь». Особую тревогу у генерала вызвало недавнее ирано-китайское соглашение об экономическом сотрудничестве сроком на 25 лет, в рамках которого Китай будет инвестировать в экономику и инфраструктуру ИРИ в обмен на

скидки на иранскую нефть. Соглашение предполагает сотрудничество этих двух стран и в военной сфере, что не может не подрывать американские позиции на иранском направлении.

Прямым вызовом Соединённым Штатам, по словам генерала, является присутствие в Сирии России, которая стремится подорвать военно-политические позиции США в регионе. В непосредственной близости от американских вооружённых сил, заявил он, Москва получила не только незамерзающую базу в Тартусе для своего военно-морского флота, но и испытательный полигон для тестирования новых возможностей, технологий и оборудования пятого поколения, используемых для радиоэлектронной борьбы, ПРО, БЛА и информационных операций. Более того, Россия и впредь будет позиционировать себя в качестве альтернативы Западу, предлагая своё посредничество и военный опыт в региональных конфликтах, продавая оружие без ограничений на конечное использование, участвуя в региональных и многосторонних организациях и военных учениях. При этом в некоторых районах зоны ответственности ЦЕНТКОМ (например, в Центральной Азии) Россия и Китай, считает генерал Маккензи, уже имеют более сильные экономические и военно-политические позиции, чем Соединённые Штаты. Командующий ЦЕНТКОМ рекомендует США усилить конкуренцию с Москвой и Пекином за влияние в Центральной Азии, предложив странам субрегиона американскую помощь в обеспечении безопасности границ, борьбе с наркотиками, борьбе с терроризмом и создании оборонных институтов [7: 15–16].

Однако эти оптимистические расчёты на подрыв влияния РФ и КНР были сделаны ещё до начала вывода американских войск из Афганистана. Весной 2021 г. в Вашингтоне рассчитывали на то, что режим афганского президента А. Гани продержится 1–2 года после того, как американские военные покинут страну [9].

Всё, однако, пошло совсем не так. Афганская катастрофа уже сказалась на позициях Соединённых Штатов Америки в Ближневосточном регионе и в мире. Одним из немедленных последствий этой катастрофы стали решения саммита ШОС (Душанбе, сентябрь 2021 г.) о начале процедуры приёма Ирана в эту организацию. Это – сильнейший удар по американской политике изоляции Ирана на международной арене.

Одновременно со снижением военно-политического влияния США в Ближневосточном регионе происходит и экономическая «расстыковка» Соединённых Штатов и ближневосточных государств. «Сланцевая революция» позволила США стать мировым лидером по производству нефти, резко снизив тем самым их зависимость от поставок нефти с Ближнего Востока. Нарастив собственную нефтедобычу, Соединённые Штаты существенно сократили импорт нефти с Ближнего Востока. Если в 2000 г. доля ближневосточной нефти в американском нефтяном импорте составляла 22,7%, то в 2020 г. – 9,8% [10].

В настоящее время зависимость американской экономики от ситуации с нефтедобычей в странах Ближнего Востока совсем не та, что была ещё два десяти-

тилетия назад, и это не может не сказываться на американской политике в регионе. В СНБ-2017 в разделе, посвящённом Ближнему Востоку, было много сказано об угрозе со стороны радикального исламизма, об иранской угрозе, но ничего не говорилось о перспективах экономического сотрудничества США со странами региона (при этом была отмечена «экономическая стагнация» и необходимость проведения реформ в ближневосточных государствах) [5: 48–50].

Соответственно, во «Временном стратегическом руководстве по национальной безопасности» администрации Дж. Байдена указывались и «железная» американская поддержка Израиля, и противостояние «иранской агрессии», и стремление «разрешить вооружённые конфликты» в регионе, но ни слова об экономическом сотрудничестве со странами Ближнего Востока. Очевидно, что и у американских правящих кругов, и у американского делового сообщества в настоящее время имеются иные внешнеэкономические приоритеты.

Таким образом, в настоящее время Соединённые Штаты уступили свой статус главного торгового партнёра Китаю и, судя по всему, в политическом и деловом сообществах страны это обстоятельство не рассматривается как серьёзный вызов национальным интересам. В то же время они не могут себе позволить забыть о существовании Ближнего Востока: из региона по-прежнему исходит террористическая угроза.

В качестве главной угрозы американским интересам, интересам партнёров и союзников Соединённых Штатов в Ближневосточном регионе, по словам генерала Маккензи, рассматривается Иран. Второе направление усилий ЦЕНТКОМА – действующие в регионе террористические группировки (такие как «Аль-Каида», ИГИЛ и др.). На третьем месте среди вызовов безопасности США на Ближнем Востоке находится, по американским оценкам, долгосрочная стратегическая конкуренция с Китаем в сочетании с противодействием России: «эти государства, каждое из которых преследует свои собственные интересы, используют разные подходы. Россия играет роль помехи для США, используя военные средства, операции по оказанию влияния и деятельность в серой зоне <...>. Китай употребляет преимущественно экономические средства для <...> обеспечения жизненно важных маршрутов поставок энергии и торговли» [7: 4–5].

ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИЯ РОССИИ В РЕГИОНЕ

Благодаря активной внешней политике России на Ближнем Востоке ей удалось вернуться в кратчайший исторический период на глобальную арену в качестве одного из ведущих здесь игроков и завоевать авторитет ближневосточных государств. Для этого Москва активно использовала набор дипломатических, военных и иных методов.

В доктринальных документах Российской Федерации отмечается важность Ближневосточного региона для её внешней политики. Так, в Концепции внешней политики РФ, утверждённой президентом 30 ноября 2016 г., говорится, что

«Россия продолжит вносить весомый вклад в стабилизацию обстановки в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, поддерживать коллективные усилия, направленные на нейтрализацию угроз, исходящих от международных террористических группировок, проводить последовательный курс на политико-дипломатическое урегулирование конфликтов в государствах этого региона на основе уважения их суверенитета и территориальной целостности, права самим определять свою судьбу без вмешательства извне. В качестве постоянного члена Совета Безопасности ООН и участника ближневосточного «квартета» международных посредников Россия продолжит прилагать усилия, направленные на достижение на международно-правовой основе всеобъемлющего, справедливого, долгосрочного урегулирования арабо-израильского конфликта во всех его аспектах» [2].

В соответствии с этими установками в конце января 2020 г. глава МИД РФ С. Лавров на заседании СБ ООН предложил провести министерскую встречу по ближневосточному урегулированию с участием Израиля и Палестины. При этом он отметил, что на это заседание необходимо пригласить и Саудовскую Аравию как автора арабской мирной инициативы. Иными словами, основная цель Москвы на Ближнем Востоке в ближайшей перспективе – закрепить за Россией роль значимой внешней силы в одном из самых нестабильных регионов мира.

Заместитель директора департамента Ближнего Востока и Северной Африки МИД РФ А. Скосырев, выступая на площадке клуба «Валдай» в феврале 2021 г., отметил, что «Россия исходит из необходимости содействия урегулированию всех конфликтов на пространстве Ближнего Востока исключительно политико-дипломатическими методами через конструктивный диалог без дискриминации отдельных сторон, также под эгидой ООН и с привлечением ключевых региональных организаций, прежде всего ЛАГ и Организации исламского сотрудничества. Второй задачей России является недопущение на Ближнем Востоке возникновения новых опасных военных кризисов. Третьей задачей является превращение Ближнего Востока в регион мира, добрососедства, взаимовыгодного сотрудничества» [1].

Кроме того, Россия энергично развивает многоплановое взаимодействие с государствами региона в экономической и гуманитарной сферах, в военнотехническом сотрудничестве и в других областях взаимодействия на принципах взаимного учёта интересов, уважения и доверия. Важной задачей остаётся борьба с активно действующими на Ближнем Востоке террористическими группировками.

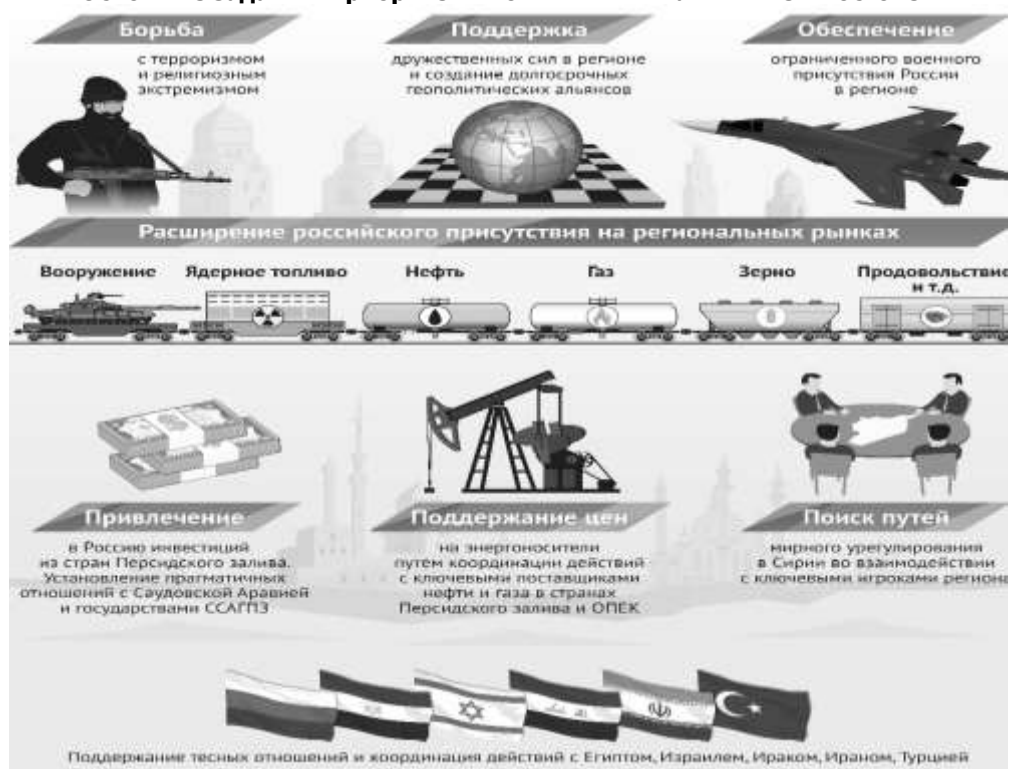
Что касается торгово-экономического сотрудничества со странами Ближнего Востока, то перед РФ стоят задачи расширить её присутствие на региональных рынках вооружений, ядерного топлива, нефти и газа, продовольствия, привлечь инвестиции из стран Персидского залива и поддерживать цены на энергоносители путём координации действий с ключевыми поставщиками нефти и газа в этих странах, входящих в ОПЕК.

Уже сейчас Россия является основным экспортёром зерна в Египет и одним из крупнейших поставщиков оборонной продукции в регион. Так, по данным СИПРИ на долю России пришлось 11% всех вооружений, которые были импортированы странами Ближнего Востока с 2015 по 2019 г. [11: 355-356].

Кроме того, «Росатом» строит для Турции АЭС «Аккую», имеются у него проекты и в Иордании. В Ираке активно работает российская нефтяная компания «Лукойл». Следовательно, политика и стратегия Москвы на Ближнем Востоке строится на учёте геополитических и экономических интересов России и на стимулах, способствующих их реализации, о чём красноречиво свидетельствуют иллюстративные данные (см. рис.).

Рисунок

Основные задачи и приоритеты политики РФ на Ближнем Востоке



Международный дискуссионный клуб «Валдай». Основные задачи и приоритеты политики России на Ближнем Востоке. 19.02.2018. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/multimedia/infographics/politiki-rossii-blizhniy-vostok/> (accessed 15.08.2021).

В контексте событий, происходящих в регионе, важное значение для Москвы имеет и фактор внутренней стабильности России с учётом того, что 12% населения страны исповедуют ислам (в основном жители Чечни, Дагестана, Татарстана и Башкортостана). При этом в РФ имеется значительное количество трудовых ми-

грантов из Узбекистана, Таджикистана, Киргизии и Азербайджана [Тренин Д. 2016]. К этому следует добавить, что, если боевики «Талибана», захватившие власть в Афганистане в августе 2021 г., вторгнутся на территорию центральноазиатских стран, то волна беженцев оттуда может захлестнуть Россию, в связи с чем в её регионах с преимущественно неисламским населением будет постепенно расти число мусульман. Вот почему ближневосточную политику России также необходимо рассматривать через взаимоотношения Москвы с исламским сообществом.

Во время Второй чеченской кампании (1999–2009 гг.) произошёл первый период сближения России с исламским миром. Именно к этому периоду относится выступление В.В. Путина на саммите Организации исламского сотрудничества и получение РФ статуса наблюдателя в этой структуре. Второй этап такого сближения происходит сегодня. Его важнейшим промежуточным итогом стало укрепление позиций России в Сирийской Арабской Республике. Это позволило Москве запустить формат переговоров в Астане с Ираном и Турцией и вывести на новый этап взаимодействия свои отношения с Саудовской Аравией, Египтом и ОАЭ, которые заинтересованы в стабилизации обстановки в регионе [12].

При этом военная политика Москвы в Сирии существенно увеличила военно-стратегический вес России на Ближнем Востоке, ибо она напрямую вмешалась в конфликт, когда возникла угроза свержения Б. Асада и перехода Дамаска под контроль «Исламского государства» (ИГИЛ). Победа исламских экстремистов в этой стране могла бы привести к серьёзному усилению их поддержки во всём исламском мире, в том числе в Центральноазиатском регионе и среди мусульманского населения России. Поэтому Москва применила в Сирии разумную, но в то же время рискованную стратегию. ВС РФ впервые с окончания Второй мировой войны вели боевые действия за рубежом, главным образом с моря и с воздуха, и совместно с Турцией и Ираном помогали Дамаску справиться с сепаратистами, превратив тем самым Сирию в геополитический оплот РФ в регионе. Москве удалось договориться с Анкарой и Тегераном об их совместных действиях в этой стране. Свидетельство тому – переговоры в 2020 г. в Сочи В. Путина с Р. Эрдоганом и Х. Рухани. На ней лидеры трёх государств обсудили ситуацию на Ближнем Востоке, в результате чего президент РФ заявил, что войну в Сирии можно считать фактически завершённой [13]. На первый взгляд казалось, что на сочинских переговорах царил единодушие, но на самом деле каждый из участников разыгрывал свою «ближневосточную карту». Например, российский президент отстаивал интересы РФ по двум направлениям: в Сирии будут созданы две российские военные базы и российские компании получают привилегии в этой стране, в связи с чем Россия будет и впредь активно поддерживать сирийское правительство. Президент РФ также считает, что окончательное урегулирование ситуации в Сирии должно быть найдено в рамках Женевского процесса в соответствии с резолюцией СБ ООН 2254, что означает проведение в стране конституционной реформы и свободных выборов под эгидой

ООН при сохранении территориальной целостности и светского характера государства.

Огромную роль в дальнейшем укреплении российско-сирийских связей должно сыграть развитие торгово-экономических связей между двумя странами. Так, в результате визита вице-премьера РФ Ю.И. Борисова и министра иностранных дел С.В. Лаврова в Сирию в сентябре 2020 г. Россия открыла новую страницу в отношениях с Сирией. На первый план в этих отношениях выходит экономика. Оба российских гостя отметили, что эффективное экономическое взаимодействие будет налажено не просто из-за западных санкций, но, подчеркнул Ю.И. Борисов, Москва и Дамаск попытаются совместными усилиями прорвать блокаду Сирии [14].

Бесспорным успехом российской дипломатии является налаживание сотрудничества с Турцией и Ираном по сирийскому вопросу. Первоначально Турция занимала в сирийском конфликте противоположную России позицию. Анкара поддерживала одну из крупнейших вооружённых группировок в Сирии – Сирийскую свободную армию и только после значительных успехов ВС РФ при ведении ими боевых действий пошла на сотрудничество с Москвой (в настоящее время на севере Сирии ведётся успешное совместное российско-турецкое военное патрулирование линии разграничения конфликтующих сторон). При этом президент Турции Р. Эрдоган выступает категорически против создания в Сирии какой-либо курдской автономии, ибо успех сирийских курдов может придать дополнительный импульс борьбе этого этнического меньшинства в Турции. Поэтому основная цель Анкары в Сирии – образование буферной зоны на её севере, чтобы не допустить реализации там курдского проекта. Это позволит Анкаре разорвать связи между курдами Сирии и Турции, обеспечить заселение на территории созданной в приграничной полосе «зоны безопасности» сирийских беженцев – в основном арабов-суннитов.

Что касается иранского руководства, то оно с самого начала сирийского конфликта решительно поддерживало правительство Б. Асада. Эта поддержка включает в себя не только доставку в Сирию вооружений и военной техники (ВВТ), но и обучение сирийских военнослужащих, и обмен разведывательными данными между военными ведомствами обеих стран, а Корпус стражей исламской революции Ирана нёс основную нагрузку при ведении наземных операций в Сирии. Помимо этого, Тегеран координирует свою политику по Сирии с Москвой в рамках астанинского процесса.

И в России, и в Иране отдают себе отчёт в том, что наметившееся их военнополитическое сближение должно быть дополнено экономическим сотрудничеством. Визит президента Ирана Э. Раиси в Москву в январе 2022 г. стал свидетельством готовности сторон открыть новую страницу в российско-иранских отношениях. В 2021 г. двусторонний товарооборот достиг рекордных показателей в

3,3 млрд долл. и, по словам иранского президента, в ближайшие годы российско-иранская торговля может выйти на уровень в 10 млрд долларов [15].

Поэтому отнюдь не случайно в сентябре 2021 г. при содействии России на 20-м саммите ШОС было принято решение о приёме Ирана в члены организации. В этой связи многие эксперты высказывают мнение, что в перспективе Иран станет больше фокусировать своё внимание на восточном направлении. Речь в первую очередь идёт об изменении акцентов Тегерана в его геополитике на Ближнем Востоке и появлении новых граней сотрудничества со странами региона в торгово-экономической сфере, в области энергетики, транспорта, банковской сферы, а также в области региональной безопасности. Важно и то, что постоянное членство Ирана в ШОС будет серьёзной защитой в случае военной интервенции со стороны США, ибо членство в ШОС увеличивает геополитический вес Ирана за счёт постоянных членов СБ ООН — РФ и КНР.

На саммите ШОС в сентябре 2021 г. президент РФ приветствовал предоставление ведущим государствам Ближнего Востока — Египту, Катару и Саудовской Аравии статуса «диалоговых партнёров ШОС» [16]. При проведении Москвой в отношении этих стран гибкой политики и стратегии они в перспективе могут сформировать «пояс ближневосточных союзников» России, при условии, что она не будет повторять свои ошибки в отношении «старых друзей», в частности Ирака, который прежде входил в орбиту советского влияния, а теперь находится под влиянием США.

В связи с указанными обстоятельствами Москве в ближайшей перспективе было бы целесообразно уточнить некоторые элементы российской ближневосточной политики и стратегии. Одновременно российским властям необходимо бдительно следить за попытками Вашингтона вбить клин в успешное развитие российских отношений с государствами региона.

РОСТ ВЛИЯНИЯ КИТАЯ В РЕГИОНЕ: ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ

Ближневосточная политика КНР определяется китайской концепцией, изложенной в документе «Международное сотрудничество Китая в целях развития в новую эпоху», опубликованном информационным офисом Госсовета КНР в январе 2021 г. Несмотря на огромные экономические успехи за последние 70 лет, Китай остаётся развивающейся экономикой, и его сотрудничество в целях развития — форма взаимной помощи между развивающимися странами. Это взаимодействие с ближневосточными странами осуществляется в рамках концепции «Один пояс — один путь» [3].

Что касается китайской стратегии «двойной циркуляции», то вряд ли она скажется на реализации концепции «Один пояс — один путь» на Ближнем Востоке. Дело в том, что эту стратегию следует рассматривать в контексте глобальных планов КНР по снижению её торгово-экономической и технологической зависимости от стран Запада и мировых производственных цепочек [Кулин-

цев Ю. 2021], но она не находится в технологической зависимости от ближневосточных государств, и поэтому вряд ли «двойная циркуляция» скажется на характере торгово-экономических связей между Китаем и странами региона.

В отличие от России Китай предпочитает напрямую не вмешиваться своей военной силой в существующие региональные конфликты, что соответствует его подходу к проблемам Ближнего Востока, базирующемуся на постулате проведения «мягкой» внешней политики. Благодаря этому влияние Китая в регионе быстро растёт по сравнению с США, эффективность действий которых по разрешению ближневосточных кризисов всё чаще ставится под сомнение их региональными союзниками. Пекин установил хорошие партнёрские отношения почти со всеми странами Персидского залива, кроме Бахрейна, и является крупнейшим иностранным инвестором в регионе. Сегодня общий объём китайских инвестиций в странах Ближнего Востока составляет 177 млрд долл., включая 70 млрд в экономику стран – членов Совета сотрудничества стран Персидского залива [17]. При этом большая часть инвестиций направлена традиционным союзникам США, многие из которых являются активными покупателями китайского ВВТ. КНР также вкладывает значительные средства в коммерческие порты, которые можно легко превратить в военно-морские объекты в других стратегически важных точках региона, включая пакистанский Гвадар и оманский порт Дукм в Оманском проливе. Кроме того, Китай считает Малаккский и Баб-эль-Мандебский проливы критически важными для своего экономического выживания, поскольку большая часть китайского импорта энергоресурсов доставляется через эти проливы. По мере того, как китайско-американские отношения ухудшаются, Пекин стремится усилить контроль над этими водными путями и уменьшить способности ВМФ США блокировать их. Это основная причина, по которой Китай совершенствует свой военно-морской флот, а в Джибути была создана китайская военная база [Андерлини Д. 2020].

Помимо этого, с 2010 г. произошёл положительный сдвиг и в израильско-китайских отношениях в сторону сотрудничества: Израилю было разрешено установить свой павильон на Экспо-2010 в Шанхае, затем последовали сделки между этими странами, что позволило китайским компаниям реализовать ряд проектов в области развития инфраструктуры Израиля, включая железные дороги до Эйлата, Ашдода, в Акко, и по развитию порта Ашдод, одновременно увеличился приток китайских инвестиций в израильский технологический сектор. В результате в 2017 г. израильское правительство одобрило соглашение о доставке 20 тыс. рабочих из Китая в Израиль, а китайская «Шанхай интернэшнл порт груп» (*Shanghai International Port Group*) выиграла тендер на эксплуатацию порта Хайфа в течение 25 лет. Это вызвало серьёзные опасения в Вашингтоне относительно обеспечения безопасности сил 6-го флота ВМФ США, который базируется в этом порту. Одновременно Тель-Авив отклонил предложение Ва-

шингтона о проведении комплексной проверки порта Хайфы в связи с участием китайских компаний в его расширении [Китай и арабский мир... 2021].

Китай также является крупнейшим торговым и инвестиционным партнёром Египта – самой большой страны арабского мира. С января по сентябрь 2020 г. объём двусторонней торговли составил 10,2 млрд долл., что на 6,6% больше, чем в 2019 г. При этом прямые китайские инвестиции в Египет увеличились на 19%, а объём китайских инвестиций на внутреннем египетском рынке превысил 7 млрд долл. В ближайшее время, по словам египетского министра по инвестициям и международному сотрудничеству, Каир получит около 30 млрд долл. новых китайских инвестиций, из которых 20 млрд пойдут на строительство «Новой административной столицы» в китайской промышленной зоне в районе Суэцкого канала и на продолжение строительства высокоскоростной железной дороги, которая свяжет эту столицу со всеми египетскими городами. Помимо этого, Китаем было завершено строительство в Египте первой высоковольтной линии электропередач и совместной египетской лаборатории с Китайским институтом прикладных технологий [Китай и арабский мир... 2021].

Наряду с развитием сотрудничества с Израилем и Египтом китайская сторона заинтересована в сотрудничестве и с другими странами региона на принципе взаимной выгоды, особенно через их участие в реализации проекта «Один пояс – один путь». Этот проект будет играть существенную роль в расширении сотрудничества Китая с арабскими государствами в области инфраструктуры и в содействии торговле и инвестициям – в дополнение к ядерной энергии, космосу, новым источникам энергии, сельскому хозяйству и другим сферам [18].

Существует множество иных областей, связывающих Китай и ближневосточный мир, – широкая сеть экономических и торговых отношений, Суэцкий канал, другие морские пути и т.д. При этом КНР является крупнейшим импортером ближневосточной нефти в мире, в связи с чем Китай увеличил свои инвестиции в нефтедобывающие страны и стал их главным торговым партнёром. К этому следует добавить, что в результате развития китайско-арабских отношений произошло значительное увеличение количества авиакомпаний, соединяющих эти страны (их показатели превысили 200 рейсов в месяц), перевозящих более одного миллиона пассажиров ежегодно, что способствует сотрудничеству арабских стран с КНР и притоку арабских туристов в Китай [19].

Помимо этого, хорошие отношения Пекина с правящими режимами мусульманских стран исключают моральную и материальную поддержку с их стороны китайского мусульманского уйгурского меньшинства. В совместных письмах в ООН Саудовская Аравия, Египет, Кувейт, Ирак и ОАЭ хвалили Пекин за его позицию и приветствовали подавление китайскими властями исламских сепаратистов в СУАР [20].

Тем не менее, при всех успехах своей политики на Ближнем Востоке, Китай в этом регионе сталкивается с рядом серьёзных проблем. Так, конфликтный потенциал Ближнего Востока объективно затрудняет реализацию там китайской

политики с учётом того, что воздействие «американского фактора» на события в регионе по-прежнему продолжает оставаться существенным. А санкции, введённые США и ЕС в отношении Ирана из-за ядерного спора, ограничили энергетическую политику Китая в регионе (хотя до этого Иран был третьим по величине поставщиком сырой нефти в Китай). И чтобы поддерживать экономические отношения с США и Евросоюзом, Китай был вынужден сократить импорт из Ирана. Помимо этого, из-за продолжающихся военных конфликтов в регионе китайские инвестиции в страны Ближнего Востока находятся под постоянной латентной угрозой. Свидетельство тому – действующие в регионе силы ИГИЛ, которые не только угрожают китайским нефтяным танкерам и транспортным каналам, чтобы дестабилизировать усилия КНР по налаживанию связей между Востоком и Западом, но и объявили китайскую провинцию Синьцзян частью своего халифата. Эти угрозы, исходящие от ИГИЛ в Ираке, вынудили многие китайские предприятия приостановить здесь свой бизнес. К этому следует добавить некоторые неэкономические факторы, особенно проблемы коррупции в тех арабских странах, которые наносят ущерб китайским инвесторам.

Существованию этих проблем частично способствует ближневосточная политика Пекина, которая строится на принципах невмешательства и нейтральности. В этой связи ряд международных экспертов считают, что Пекину целесообразно изменить эту слишком «мягкую» линию поведения в регионе, поскольку ситуация на Ближнем Востоке не предполагает такой пассивной политической позиции и не вполне соответствует статусу ведущей мировой державы, коей является КНР. Но, несмотря на указанные проблемы, сотрудничество между Китаем и странами Ближнего Востока продолжает зиждиться на прочной основе, Китай остаётся самым крупным потребителем ближневосточных энергоресурсов, спрос на которые продолжает расти. Китайские энергетические компании обладают опытом участия в проектах по развитию энергетики на Ближнем Востоке, особенно в нефтехимическом секторе. В свою очередь, и бизнесмены региона стремятся расширить свои рыночные доли в Китае. Осознавая эти взаимосвязи, Пекин активно взаимодействует с государствами Ближнего Востока с помощью традиционных методов кооперации, например, таких как Форум китайско-арабского сотрудничества. Параллельно с этим он стремится к созданию альтернативных международных организаций, как это произошло при создании БРИКС и Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (основан в 2016 г.), в котором семь арабских стран участвовали в качестве членов-учредителей.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы.

Во-первых, Соединённые Штаты постепенно утрачивают свои некогда доминирующие военно-политические позиции в Ближневосточном регионе. Они были вынуждены отказаться от насильственной «смены режимов». Американ-

ская ближневосточная стратегия находится в настоящее время в состоянии постепенной трансформации, и США вынуждены всё больше заниматься такими региональными противниками, как КНР, РФ, Иран, отказавшись в то же время от планов «демократизации» Ближнего Востока. В силу комплекса причин снижается также заинтересованность американских деловых кругов в экономическом сотрудничестве со странами региона.

Во-вторых, Россия, отстаивая свои интересы на Ближнем Востоке, прочно заняла место одного из самых значимых игроков в этом регионе, утраченное в эпоху коллапса СССР. При этом современная ближневосточная политика России определяется пониманием того, что проблемы, с которыми столкнулись государства региона, представляют для неё серьёзную угрозу. В этой связи Москва принимает активное участие в урегулировании региональных кризисов, став тем самым самым сильным внерегиональным игроком, способным оказывать воздействие на региональные проблемы не только силовыми, как в Сирии, но и дипломатическими методами. А её экономические связи со всеми значительными силами в регионе, а также рост доверия среди лидеров ближневосточных государств к президенту РФ В.В. Путину свидетельствуют об укреплении положительного имиджа России на Ближнем Востоке. Этому также способствовала успешно проведённая вооружёнными силами РФ военная операция в Сирии, что существенно увеличило их военно-стратегический вес в мире.

В-третьих, Китай последовательно расширяет влияние на Ближнем Востоке, используя для этого свою экономику, инвестиции и дипломатию, предпочитая не вмешиваться в существующие региональные конфликты. При этом Китай обладает серьёзными преимуществами на Ближнем Востоке, выступая предпочтительным партнёром для государств региона, учитывая возможности Пекина по предоставлению им кредитов и развитию экономического взаимодействия. А в Пекине рассматривают Ближневосточный регион как важную составляющую реализации глобального проекта «Один пояс, один путь», в рамках которого Китаю удалось наладить хорошие отношения со всеми ближневосточными странами, в связи с чем многие арабские страны рассматривают КНР не только как надёжного партнёра, но и как силу, способную уравновесить американское присутствие на Ближнем Востоке. Однако, несмотря на огромные усилия Китая по расширению своего присутствия в регионе, в ближайшей перспективе китайская сторона не сможет в полном объёме заменить США в качестве ключевого союзника для государств Персидского залива, которые по-прежнему нуждаются в американском «зонтике безопасности», защищающем от внешних и внутренних опасностей и угроз. Кроме того, расширение китайского присутствия в регионе сталкивается с проблемами, связанными с неурегулированными здесь военными конфликтами, которые негативно сказываются на национальных интересах КНР на Ближнем Востоке.

В-четвёртых, несмотря на наличие крупных разногласий между Вашингтоном, Москвой и Пекином, их конструктивное взаимодействие могло бы способ-

ствовать решению ряда серьёзных проблем безопасности Ближневосточного региона [21]. Так, США – военный союзник Саудовской Аравии, Россия поддерживает интенсивные военно-технические связи с Ираном, а Китай является ключевым партнёром этих двух стран Персидского залива, от которых зависит безопасность и стабильность зоны этого региона.

Что касается китайско-российского взаимодействия на Ближнем Востоке, то перспективным направлением развития контактов Москвы и Пекина со странами региона могут стать площадки БРИКС и ШОС, что поможет КНР и РФ реализовывать совместные инициативы в регионе. Кроме того, по мнению российских экспертов, учитывающих сотрудничество по оси Китай – Иран – Россия, Москва и Пекин могли бы определить свои зоны ответственности как по вопросу восстановления Сирии (в сентябре 2021 г. Китай выразил намерение участвовать в восстановлении этой страны), так и по Ближнему Востоку в целом. Другим элементом российско-китайского сотрудничества может стать сопряжение Международного транспортного коридора «Север – Юг», формирующегося по маршруту Россия – Азербайджан – Иран с выходом на Индию, с китайской инициативой «Один пояс – один путь».

Как представляется, три великие державы – США, РФ и КНР – могли бы задействовать свои традиционные связи в регионе для укрепления безопасности Ближнего Востока.

ИСТОЧНИКИ

1. В МИД РФ назвали главную задачу России на Ближнем Востоке // *Известия*. 10 февраля 2021. Available at: <https://iz.ru/1123118/2021-02-10/v-mid-rf-nazvali-glavnuiu-zadachu-rossii-na-blizhnem-vostoke> (accessed 24.01.2022).

2. Концепция внешней политики Российской Федерации. Официальный сайт МИД РФ, 01.12.2016. Available at: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 ((accessed 21.02.2022).

3. China's International Development Cooperation in the New Era. The State Council Information Office of the People's Republic of China. January 2021. Available at: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202101/10/content_WS5ffa6bbbc6d0f72576943922.html (accessed 15.01.2022).

4. Interim National Security Strategic Guidance. March 2021. President Joseph R. Biden, Jr. – 23 p.

5. National Security Strategy of the United States of America. December 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wpcontent/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 01.12.2022)

6. Remarks by President Biden on Afghanistan. August 16, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/> (accessed 15.12.2021).

7. Posture statement of general Kenneth F. Mckenzie, jr., commander, U.S. Central command before the senate armed services committee 22 April 2021. – 23 p.

8. Mead W. 2021. The Deeper Crisis behind the Afghan Rout // *The Wall Street Journal*, August 23. Available at: <https://www.wsj.com/articles/afghan-rout-crisis-foreign-policy-forever-war-jihadist-taliban-biden-allies-moscow-beijing-1629750508> (accessed 10.11.2021).

9. Shear M., Sanger D., Cooper H., Schmitt E., Barnes J., and Jakes L. 2021. Miscue after Miscue, U.S. Exit Plan Unravels // *The New York Times*, August 21. P. 1. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/08/21/us/politics/biden-taliban-afghanistan-kabul.html> (accessed 10.10.2021).

10. Sönnichsen N. Petroleum imports from the Persian Gulf as a share of total imports to the United States from 2000 to 2020. *Statista*. 02.04.2021 Available at: <https://www.statista.com/statistics/191254/percentage-of-us-petroleum-imports-from-persian-gulf-since-2000/> (accessed 12.02.2022).

11. Ежегодник СИПРИ 2020: вооружения, разоружение и международная безопасность. Пер. с англ. М.: ИМЭМО РАН, 2021, 916 с.

12. Мардасов А., Семенов К. Российская политика на Ближнем Востоке: ребалансировка // *Riddle Russia*. 19.08.2021 Available at: <https://www.ridl.io/ru/rossijskaja-politika-na-blizhnem-vostoke-rebalansirovka> (accessed 15.10.2021).

13. Дмитриев И. Постсочинский мир // *Версия*. 03.12.2017. Available at: <https://versia.ru/kak-rossiya-turciya-i-iran-budut-delit-siriyu> (accessed 15.10.2021).

14. Бельенькая М. Экономика должна быть просирийской. // *Коммерсантъ*. 07.09.2020. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4483025> (accessed 11.02.2022).

15. Поздняков А. США боятся влияния китайской модели на Ближний Восток. // *Maxpark*. 7 февраля 2022. Available at: <https://maxpark.com/community/8211/content/7549212> (accessed 21.02.2022).

16. Тарасов С. 2021. Приём Ирана в ШОС меняет геополитику на Ближнем Востоке. // *Regnum*. 18 сентября. Available at: <https://regnum.ru/news/polit/3373992.html> (accessed 12.01.2022).

17. Тренин Д. 2016. Россия на Ближнем Востоке: задачи, приоритеты, политические стимулы // Московский центр Карнеги. 21 апреля. Available at: <https://carnegie.ru/2016/04/21/ru-pub-63388> (accessed 10.10.2021).

18. The One Belt, One Road Strategy and China's Energy Policy in the Middle East] // *China Today*. 27.06.2021. Available at: <https://prc.today/bri-kitaya-na-blizhnem-vostoke-chast-2> (accessed 15.08.2021).

19. Последние два десятилетия КНР последовательно расширяет географию своих национальных интересов. 2021 // *Центр стратегических оценок и прогнозов*. 12-01-2021. Available at: <http://csef.ru/ru/politica-i-geopolitica/416/osnovnye-napravleniya-blizhnevostochnoj-strategii-kitaya-9344> (accessed 28.11.2021).

20. Хаджич Я. Саудовская Аравия защищает: письмо в поддержку Китая // *Голос Ислама.ru* Информационно-аналитический портал. 22 июля 2018. Available at: <https://golosislama.com/news.php?id=36874> (accessed 05.12.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Андерлини Д. 2020. Стратегия Китая на Ближнем Востоке. 18 сентября. Available at: <https://colonelcassad.livejournal.com/6177663.html> (accessed 10.09.2021).
- Бартенев В.И. 2020. Международная помощь странам Ближнего Востока и Северной Африки: управляя рисками. / РСМД. Доклад № 62/2020. – Москва.: НП РСМД, 116 с.
- Ближний Восток: Политика и идентичность. Под ред. И.Д. Звягельской. 2020. ИМЭМО РАН. Москва: Аспект Пресс, 336 с.
- Василенко П. Визит президента Ирана в Москву: стратегические колебания. РСМД. 28 января 2022. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vizit-prezidenta-irana-v-moskvu-strategicheskie-kolebaniya/> (accessed 11.02.2022).
- Китай и арабский мир. 2021. // Katehon. 12.04.2021. Available at: <https://katehon.com/ru/article/kitay-i-arabskiy-mir> (accessed 18.01.2022).
- Кулинцев Ю. 2021. Что означает и куда ведёт «двойная циркуляция» Китая? РСМД. 25 мая 2021. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/cto-oznachaet-i-kuda-vedet-dvoynaya-tsirkulyatsiya-kitaya/> (accessed 17.02.2022).
- Мамедов Р. 2018. Перспективы сотрудничества России и Китая на Ближнем Востоке. РСМД. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/perspektivy-sotrudnichestva-rossii-i-kitaya-na-blizhnem-vostoke/> (accessed 05.01.2021).
- Ребро О.И., Сучков М.А. 2021. «Рассеянная супердержава»: внешняя политика США в постбиполярном мире. *Международная аналитика*. № 3 (12).

REFERENCES

- Anderlini, D. 2020. Strategiaa Kitaia na Blizhnem Vostoke [China's Middle East Strategy] (In Russ.). September 18. Available at: <https://olonelcassad.livejournal.com/6177663.html> (accessed 10.09.2021).
- Bartenev, V. 2020. Mezhdunarodnaia pomoshch stranam Blizhnego Vostoka i Severnoi Afriki: upravlaia riskami [International assistance to the countries of the Middle East and North Africa: managing risks] (In Russ.) *Russian International Affairs Council*. Report № 62/2020. – Moscow. NP RIAC. 116 p.
- Kulintzev Yu. 2021. Chto oznachaet i kuda vedet «dvoinaia tsirkuliatsiia» Kitaia? [What does China's "double circulation" mean and where does it lead?] (In Russ.) RIAC, 25.05. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/cto-oznachaet-i-kuda-vedet-dvoynaya-tsirkulyatsiya-kitaya/> (accessed 17.02.2022).
- Mamedov R. 2018. Perspektivy sotrudnichestva Rossii i Kitaia na Blizhnem Vostoke [Prospects for Cooperation between Russia and China in the Middle East] (In Russ.) RIAC. June 29. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and->

comments/analytics/perspektivy-sotrudnichestva-rossii-i-kitaya-na-blizhnem-vostoke/ (accessed 05.01.2021).

Blizhnii Vostok: Politika i identichnost' [The Middle East: Politics and Identity] (In Russ.). Ed. by I.D. Zviagelskaya. 2020. Moscow. Aspect Press, 336 p.

Mounk J. 2021. So Much for a 'Foreign Policy for the Middle Class'. *The Atlantic*. August 17. Available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/08/afghanistan-foreign-policy-for-the-middle-class/619778/> (accessed 16.11.2021).

Rebro O., Suchkov M. 2021. «Rasseianniaia superderzhava»: vneshniaia politika SShA v postbipoliarnom mire [The "Scattered Superpower": U.S. foreign policy in the post-bipolar world] (In Russ.). *International Analytics*. № 3 (12).

Shear M., Sanger D., Cooper H., Schmitt E., Barnes J., and Jakes L. 2021. Miscue after Miscue, U.S. Exit Plan Unravels. *The New York Times*. August 21. Available at: <https://www.nytimes.com/2021/08/21/us/politics/biden-taliban-afghanistan-kabul.html> (accessed 10.10.2021).

Trenin D. 2016. Russia in the Middle East: Moscow's Objectives, Priorities, and Policy Drivers. *Carnegie Moscow Center*. Available at: <https://carnegiemoscow.org/2016/04/05/russia-in-middle-east-moscow-s-objectives-priorities-and-policy-drivers-pub-63244> (accessed 10.10.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

БАТЮК Владимир Игоревич, доктор исторических наук. Главный научный сотрудник Института США и Канады РАН, Российская Федерация 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

МОРОЗОВ Юрий Васильевич, кандидат военных наук, ведущий научный сотрудник Института США и Канады РАН.

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

Ведущий научный сотрудник Института Дальнего Востока РАН. Российская Федерация, 117997 Москва, Нахимовский пр-т, 32.

Vladimir I. BATYUK, Doctor of Sciences (History), Chief Researcher at the Institute for U.S. and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences. 2/3 Khleby Lane, Moscow, 121069, Russian Federation;

MOROZOV Yuri Vasilyevich, Candidate of Sciences (Military), Leading Researcher at the Institute for U.S. and Canadian Studies of the Russian Academy of Sciences,

2/3 Khleby per., Moscow, 121069 Russian Federation;

Leading Researcher at the Institute of the Far East of the Russian Academy of Sciences, 32 Nakhimovsky Ave., 117997 Moscow, 117 997 Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 30.09.2021.

Поступила после рецензирования / Revised 30.10.2021.

Принята к публикации / Accepted 15.02.2022.

УДК 327.82

DOI: 10.31857/S2686673022040034

EDN: JOPNLQ

Окончание войны в Афганистане: последствия поражения США для региональной безопасности

Н.Н. Бобкин

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

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

ORCID: 0000-0002-0009-8699

e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Резюме. Исследование, которое легло в основу этой статьи, вызвано актуальным вопросом: как прекращение западного военного присутствия в Афганистане влияет на более обширный регион вокруг этой страны? Последствия этого процесса выходят далеко за рамки непосредственного влияния вывода сил США и их союзников по коалиции, возглавляемой НАТО, из Афганистана. Государства, находящиеся в непосредственной географической близости и поодаль, особенно Россия, обеспокоены тем, как происходит трансформация региональной среды безопасности после возвращения к власти талибов. В этой статье рассматривается исходная информация для понимания решения администрации Дж. Байдена завершить вывод войск из Афганистана, оценивается реакция соседних стран на приход к власти талибов, исследуются политические и военные последствия смены режима в Кабуле и их влияние на региональную безопасность. Некоторые дополнительные направления рассматриваются по мере необходимости. Статья завершается соображениями и выводами, которые касаются возможного влияния текущей ситуации в Афганистане на последующую политику США в регионе.

Ключевые слова: президент Дж. Байден, талибы, Россия, Китай, террористическая угроза, региональная безопасность

Для цитирования: Н.Н. Бобкин. Окончание войны в Афганистане: последствия поражения США для региональной безопасности. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52 (4): 44-59. DOI: 10.31857/S2686673022040034

The End of the War in Afghanistan: the United States' Defeat and its Consequences for Regional Security

Nikolay N. Bobkin

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

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

ORCID: 0000-0002-0009-8699

e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Abstract. The studies that have generated the present article have been sparked by a timely question: how does the waning of Western military presence in Afghanistan impact the wider region around this country? The implications of this process go far beyond the immediate effects of the reduction of U.S. and its allies' forces in the coalition led by NATO. The states in close geographic proximity to Afghanistan as well as other external powers, notably Russia,

have interests in how the transformation of the regional security environment occurs. This article provides background information for understanding the Biden administration's decision to complete the withdrawal of troops from Afghanistan, assesses the reaction of neighboring countries to the rise of the Taliban, and examines the political and military consequences of regime change in Afghanistan and their impact on regional security. Some additional lines of research are considered as needed. The article ends with considerations and conclusions regarding the possible impact of the current situation in Afghanistan on the subsequent US policy in the region.

Keywords: President Biden, Taliban, Russia, China, terrorist threat, regional security

For citation: Bobkin N.N. The end of the War in Afghanistan: the Consequences of the Defeat of the United States for Regional Security. USA & Canada: Economics, Politics. Culture 2022; 52 (4): 44-59. DOI: 10.31857/S2686673022040034

ВВЕДЕНИЕ

15 августа 2021 г. талибы вошли в Кабул, осуществив захват Афганистана со скоростью, которая удивила многих афганцев и американцев. Окончательный вывод американских военных и дипломатов, а также операция по эвакуации американских граждан завершились 30 августа 2021 г. Уход США из страны был предпринят соглашением между США и талибами от февраля 2020 года.

Талибы провозгласили Афганистан «свободной страной» и заявляют, что хотят хороших отношений с США. Многие сомневаются в точности этого заявления, поскольку вспоминают предыдущее правление талибов в стране с 1996 по 2001 г. Ситуация в Афганистане остаётся напряжённой и вызывает серьёзную озабоченность. Страной управляет правительство в составе 33 мулл, многие из которых находятся под санкциями ООН и разыскиваются за террористическую деятельность.

Госсекретарь Энтони Блинкен предупреждал [1], что Афганистан станет «государством-изгоем», если не будет достигнуто мирное соглашение между правительством и талибами. Это может быть верно в отношении США, но Афганистан не является тем местом, где карта заканчивается для России и государств Центральной Азии. Им без оперативного взаимодействия с правительством де-факто движения «Талибан» не обойтись. Речь не идёт о политическом признании нового руководства Афганистана – у каждой страны могут быть свои неотложные цели в текущих отношениях с талибами. Россия исходит из того, что произошедшее является реальностью.

Прагматичность российской позиции не нравится Вашингтону, который считает, что Кремль стремится к усилению своего влияния как внутри, так и вокруг Афганистана. Об этом говорят многие американские эксперты. К примеру, в журнале «Форин афферс» [2] утверждается, что Россия и Китай после ухода американцев пытаются подорвать любые оставшиеся рычаги влияния, которые США смогли бы использовать для построения нового Афганистана. При этом

умалчивается, что причины столь быстрого краха построенного американцами государства заключаются совсем в другом.

Критические недостатки афганских национальных сил обороны и безопасности, своекорыстное управление, сосредоточенное на коррупции и политиканстве, а не на основных интересах страны, были определяющими характеристиками Афганистана в течение двух десятилетий иностранного военного присутствия в стране.

Приход к власти талибов и крах бывшего афганского правительства поднимает важные вопросы о настоящей и будущей безопасности соседних стран и региональной стабильности в целом.

УХОД США ИЗ АФГАНИСТАНА ПРОТИВОРЕЧИТ НАРРАТИВУ БАЙДЕНА О КОМПЕТЕНТНОСТИ

В структурных объяснениях американского ухода из Афганистана политиками и экспертами указывается множество причин, но ни одна из них не связана с приходом в Белый дом президента Дж. Байдена. Преобладает мнение, что вывод войск – результат двухпартийного консенсуса в Соединённых Штатах. Лидеры обеих политических партий решили, что пора покинуть Афганистан, даже проиграв 20-летнюю войну с талибами.

Отдавая приказ о выводе войск, Дж. Байден действовал в рамках политики своего предшественника. Именно президент Д. Трамп решил договориться с талибами. Он дал политическое признание вооружённой группировке, проведя прямые переговоры с её руководством, полностью отодвинув афганское правительство в сторону. Его администрация подписала мирное соглашение с талибами в феврале 2020 г. [3], в соответствии с которым США обязались осуществить поэтапный вывод всех американских войск и подразделений НАТО из Афганистана в течение 14 месяцев с момента подписания на определённых условиях. В свою очередь, талибы обязались не допускать использования афганской территории какой-либо группой или отдельным лицом для создания угрозы Соединённым Штатам и их союзникам. Талибы также обещали разорвать связи с террористическими организациями, в том числе с «Аль-Каидой», которая совершила теракт 11 сентября 2001 г., находясь под покровительством талибов.

Февральский пакт также предусматривал, в частности, обмен пленными, начало внутриафганских переговоров и отмену санкций. Речь шла об уходе американцев и возвращении талибов к власти, а не об установлении мира.

Американское руководство поспешило принять желаемое за действительное. Поверить в то, что талибы могут быть заинтересованы в прочном мире, было большой ошибкой.

Достигнутое в Дохе соглашение было в значительной степени ориентировано на движение «Талибан», подрывало позиции президента Афганистана Аш-

рафа Гани и способствовало освобождению 5 тыс. заключённых талибов без уступок с их стороны. Принципиально важно то, что афганское правительство не было участником февральского соглашения и не давало своего согласия на выполнение его условий. При этом поведение талибов оставалось противоречащим их обязательствам по февральскому соглашению.

Специальный представитель Соединённых Штатов по примирению в Афганистане Залмай Халилзад обращал внимание администрации Д. Трампа на то, что талибы продолжают считать правительство в Кабуле результатом военной оккупации и не готовы к переговорам с ним [4]. По сути, мирный процесс по прекращению гражданской войны после соглашения с движением «Талибан» запущен не был. Талибы не скрывали своих планов отменить действующую Конституцию страны, убрать существующее правительство и добиться ключевого влияния в следующем.

В США пришли к консенсусу, что война в Афганистане не может иметь военного решения. Талибам, наоборот, была выгодна война и её продолжение для возвращения к руководству Афганистаном. Тем не менее, администрация Дж. Байдена выполнила соглашение США с талибами. Пожалуй, единственным спорным моментом, который сейчас остаётся, заключается в том, смогла ли бы администрация Д. Трампа, взяв на себя обязательства уйти из Афганистана, обеспечить более компетентное управление отступлением, чем Дж. Байден.

Действительно, обещанный 46-м президентом «упорядоченный уход» превратился в хаос. В середине июля он заверял, что вывод войск Соединённых Штатов из Афганистана не будет поспешным бегством. В его администрации полагали, что перспектива захвата талибами всей страны очень маловероятна. Сегодня очевидно, что американское руководство недооценило скорость, с которой афганские структуры рухнут, а страна вновь окажется под контролем талибов.

Это было ошибкой, о которой администрацию Дж. Байдена предупреждали. К примеру, Дэвид Петреус, бывший директор ЦРУ и бывший командующий американскими войсками в Афганистане, выступая в Аспенском институте накануне вывода войск, отстаивал своё мнение, что США до окончательного ухода, безусловно, должны многое сделать, чтобы помочь Афганистану стабилизировать ситуацию в сфере безопасности [5]. Для этого генерал предлагал пересмотреть политическое решение об условиях ухода из Афганистана: обеспечить ведение разведки и мониторинг ситуации в стране для получения информации, необходимой для боевого применения беспилотного летательного аппарата (БЛА) и осуществления непосредственной поддержки с воздуха.

Выступление президента Байдена [6] после вывода американских войск из Кабула было призвано закрыть болезненную главу в истории США. В ней он объяснил фиаско в Афганистане ошибочным стремлением американского руководства к «государственному строительству» в стране, которая не была готова к этому. Дж. Байден отметил, что в центре внимания США должна была быть борьба с терроризмом, а не государственное строительство. Это лаконичное

объяснение, казалось, нашло отклик у его аудитории. В публичном дискурсе влиятельных американских СМИ объяснение Байдена также не вызвало весомых возражений.

Однако, как представляется, проблема в Афганистане заключалась не в том, что США начали кампанию национального строительства. Если бы только это было так. На самом деле никакой заметной кампании не было, а вместо этого были разрозненные усилия всей коалиции и различных правительственных департаментов и агентств США. Отсутствие чётких целей, неспособность использовать рычаги для продвижения политических реформ и чрезмерная зависимость от военных усилий создали условия, позволившие талибам не только сохранить своё влияние, но и значительно укрепить боевой потенциал движения.

Похоже, перспектива достижения такого понимания в США кажется далёкой. Недели слушаний в Конгрессе по поводу войны не привели к такому консенсусу. Вместо того чтобы приложить решительные усилия для выявления первопричин, Минобороны и Государственный департамент пытались избежать обвинений. И только Райан Крокер, работавший послом США в Афганистане, Ираке, Пакистане, Сирии, Кувейте и Ливане, в своём выступлении [7] заявил, что президент Дж. Байден несёт ответственность за последствия своего решения об уходе. По мнению Р. Крокера, решение выполнить план Д. Трампа об уходе из Афганистана было ошибочным. Со стороны администрации Дж. Байдена это была уступка давнему требованию талибов: они были готовы разговаривать с американцами, но не с их марионеточным режимом в Кабуле. Как отмечал Р. Крокер, Белый дом этим шагом лишил легитимности афганское правительство и его силы безопасности, положив начало процессу, который завершился их крахом и возвращением талибов.

Решение Дж. Байдена прекратить возглавляемую США 20-летнюю миссию в Афганистане, привело к хаосу и спровоцировало новый масштабный гуманитарный кризис, когда талибы взяли под свой контроль страну [8]. Ни США, ни НАТО, ни какая-либо из стран коалиции не создали эффективного военного присутствия или сильной администрации после их ухода.

Оценивая первый год внешней политики президента Дж. Байдена, эксперты отмечали, что его первая ошибка заключалась в том, что он не смог пересмотреть или полностью отказаться от ошибочного соглашения администрации Д. Трампа с талибами. Вашингтон сделал слишком много уступок талибам за счёт афганского правительства и сил безопасности.

Второй ошибкой Дж. Байдена многие называют отказ оставить в стране небольшое контртеррористическое американское присутствие, дополненное несколькими тысячами сил НАТО, что обеспечило бы США рычаги влияния на мирных переговорах с талибами.

В-третьих, по мнению экспертов, администрация Дж. Байдена неправильно управляла процессом, резко выведя все американские войска и 16 тыс. подряд-

чиков сразу, не имея плана безопасной эвакуации американцев и афганских союзников. Президент отказался от любых дискуссий о способности афганской армии защищать страну после прекращения американской военной поддержки.

Согласимся, что поспешный уход и хаотичная эвакуация оставили пятно на глобальном имидже США и внешнеполитическом послужном списке Дж. Байдена. Если бы не решения его администрации продолжать направлять гуманитарную помощь афганскому народу, Дж. Байден заслужил бы неудовлетворительную оценку.

ВОЗВРАЩЕНИЕ ТАЛИБОВ К ВЛАСТИ И ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ

Быстрое возвращение талибов к власти в Афганистане стало мощным сигналом для соседних стран региона о том, что их безопасность снова оказалась под угрозой. Более 20 лет афганские талибы вели войну против США и иностранных сил, но теперь им необходимо превратиться из кучки повстанцев в группу, которая управляет страной. Может ли «Талибан» достичь устойчивого мира?

Многое зависит от того, как поведут себя в дальнейшем талибы и насколько им удастся выполнить свои обещания. Некоторые фракции талибов сейчас пытаются спроектировать модифицированную версию группы, основанную на этом новом осознании реальностей мира. Однако экстремистские группировки внутри движения «Талибан» хотят возврата к политике, аналогичной той, которую проводил режим 1990-х годов [9].

К началу 2022 г. мало что указывало на то, что талибы у власти могут оказаться более эффективными и более стабилизирующими, чем разные по составу правительства последних 20 лет, пользовавшиеся иностранной поддержкой. Если обратиться к истории, то вряд ли можно ожидать появления в Кабуле стабильного правительства, способного контролировать весь Афганистан. Борьба между разными этническими и религиозными общинами, соперничество лидеров и кланов внутри победивших пуштунов, фактическая автономия регионов страны и периодические вооружённые столкновения кажутся неизбежными.

Что касается террористических угроз из Афганистана, то есть опасения, что их рост вполне возможен [10]. На момент принятия решения об окончательном уходе из страны Дж. Байден утверждал, что угроза терроризма со стороны Афганистана является невысокой и будет управляемой в обозримом будущем. С такой оценкой не согласны многие эксперты. На мой взгляд, эта оценка была ошибочной, а с возвращением талибов к власти угроза возрастает. Движение «Талибан» глубоко фракционировано, разногласия внутри его, вероятно, обострятся в борьбе за власть, в которой различные фракции талибов могут пойти на сотрудничество с террористическими силами, действующими из Афганистана [11].

К группам, пользующимся поддержкой «Талибана», относятся «Аль-Каида» и её местные подразделения, «Техрик-и-Талибан Пакистан» (ТТП), различные

джихадисты из Центральной Азии, антииндийские и антикитайские джихадисты, такие как Исламская партия Туркестана (ТИП). Также имеется значительный отряд иностранных боевиков в различных группах, в том числе в рядах «Аль-Каиды». Кроме того, филиал «Исламского государства» (ИГ) в Афганистане, соперник «Талибана», похоже, восстанавливается после военных потерь.

Большинство этих группировок сталкиваются с ограничениями, но они сохраняют важные сильные стороны, несмотря на годы антитеррористического давления США [12]. Этот общий ландшафт не позволяет интерпретировать крупную террористическую деградацию, которую предполагает администрация Дж. Байдена.

Есть и другой не менее опасный аспект. Поражение США и победа талибов в Афганистане стали знаковыми вехами для глобального джихадизма и, вероятно, существенно укрепят их моральный дух и силу. Есть опасения, что ИГ, потерявшее контроль над территориями в Ираке и Сирии, может вернуться к своим повстанческим корням и сосредоточиться на организации террористических атак. Различные группы террористов радостно праздновали завоевание Кабула талибами в чатах и на других онлайн-платформах, пообещав возобновить глобальный джихад.

В администрации Дж. Байдена указывают на гарантии борьбы с терроризмом, которые талибы предоставили в рамках подписанного в феврале 2020 г. соглашения между США и «Талибаном». Действительно, оно содержит ряд подробных обязательств в отношении действий, которые талибы должны предпринять для предотвращения использования территории Афганистана террористическими группировками. Но будут ли талибы их выполнять? Пока ясно, что талибы исключили сотрудничество с Вашингтоном для сдерживания экстремистских группировок в Афганистане, заняв бескомпромиссную позицию по этому вопросу на переговорах с представителями США в Дохе в октябре 2021 года [13].

Другой аргумент администрации Дж. Байдена заключается в том, что талибы якобы усвоили урок, преподанный им США в 2001 г. в связи с предоставлением убежища «Аль-Каиде» и поддержкой террористических групп, и что теперь из опасений нового вооружённого столкновения с США они не позволят этим группам действовать из Афганистана. Эти ожидания, как представляется, лишены здравого смысла. Выйти из войны, чтобы угрожать новой?

Сохраняется и традиционная угроза для Афганистана, связанная с этническим конфликтом между пуштунами («Талибан» — преимущественно пуштунское движение) и афганскими таджиками. Жёсткая позиция непризнания талибов, уже сформулированная правительством в Душанбе, говорит о том, что эта страна может оказаться также втянутой в конфликт.

Таджикистан чувствует сильную связь с таджиками в Афганистане, ненамного уступающими количеству пуштунов. В такой выраженной форме это не

относится к другим соседним странам Центральной Азии. Разумеется, что руководство Узбекистана и Туркменистана также не может не учитывать интересы этнических туркмен и узбеков, проживающих в Афганистане. Но их численность намного меньше. Как и в случае с другими общинами, предыдущие оценки, хоть они и оспариваются, предполагали, что узбеки (9%) и туркмены (3%) составляют в общей сложности около 12% населения Афганистана.

В отношениях Душанбе с «Талибан» есть и другой важный фактор. В рядах талибов много таджикских боевиков из запрещённой правительством Таджикистана организации «Джамаат Ансаруллах». Эта группировка, основанная в 2009–2010 гг. с целью свержения законного правительства в Душанбе, фактически обеспечила победу талибов в Бадахшане и контролирует сегодня там большие территории [14].

Нельзя исключать возможность переноса на афганскую территорию конфликта между Ираном и рядом арабских стран Ближнего Востока, прежде всего Саудовской Аравией, часто принимающего форму шиитско-суннитского столкновения. Проникновение ИГ в Афганистан и Пакистан является одним из проявлений этой тенденции в настоящее время, как и последние теракты против шиитов в Афганистане. Не только ИГ, но и ряд связанных с иными суннитскими группами боевиков из Центральной Азии и других стран активно мигрируют с Ближнего Востока в Афганистан [15].

Вместе с тем, к началу 2022 г. «Талибан» контролировал большую часть Афганистана, и правлению талибов не оказывалось организованного сопротивления. Исключением является вооружённая борьба против Кабула, ведущаяся афганским филиалом ИГИЛ, известным как ИГ-Хорасан.

Это указывает на то, что новое правительство талибов даже при желании, не может гарантировать прекращение деятельности в стране террористов, то есть террористическая угроза из Афганистана сохраняется.

Это касается и «Аль-Каиды». Значительная часть её руководства продолжает базироваться в Афганистане, его связи с талибами по-прежнему остаются тесными, основанными на идеологической схожести [16]. Талибы сотрудничали с «Аль-Каидой» часто через сеть Хаккани, лидер которой Халил Хаккани стал министром внутренних дел в правительстве Исламского Эмирата Афганистан, воссозданного после ухода американцев.

Есть риск, что экстремисты на этом не остановятся и постараются втянуть в орбиту своего влияния соседние государства, в том числе республики Средней Азии — союзников России по ОДКБ. И если одна из них подвергнется нападению террористов, Москва исходя из договорных обязательств, будет обязана вмешаться.

Для стран Центральной Азии первые месяцы после прихода «Талибана» к власти в Афганистане прошли относительно спокойно. Ситуация на границе под контролем, в регион не хлынули толпы беженцев, а внутри стран сразу не появились вдохновлённые успехами талибов радикальные группировки, гото-

вые свергнуть местные режимы. Это, однако, не значит, что угроз со стороны Афганистана для стран Центральной Азии нет – многое будет зависеть от того, какой курс выберут талибы и куда в целом повернёт афганский кризис.

Россия с приходом к власти талибов не планирует увеличить своё военное присутствие в Киргизии или Таджикистане, и пока нет признаков того, что она стремится открывать новые базы в других странах Центральной Азии.

На страницах даже серьёзных изданий по международным вопросам (например, в журнале «Форин полиси») можно встретить такие утверждения, что, мол, после ухода США из Афганистана Россия и Китай попытаются подорвать любые оставшиеся рычаги давления, которые Вашингтон смог бы использовать для построения нового Афганистана [17]. И это в то время, когда у Вашингтона нет альтернативного мирного плана для Афганистана.

Однако ключевые слова, описывающие немедленную реакцию Москвы на захват «Талибаном» Афганистана в августе 2021 г., это прагматичность, относительное спокойствие, сдержанность, признание реальности контроля талибов над страной. Российское посольство в Кабуле заранее выразило готовность взаимодействовать с новыми де-факто властями. Но Россия, как и большинство других государств, не торопится ни официально признавать талибов, ни даже исключать их из своего списка террористических организаций. Москва обусловила эти шаги поведением талибов, чтобы сохранить несколько прямых, дипломатических источников влияния на новые афганские власти, которые стремятся к международной легитимности.

Что касается Китая, то уход США имеет прямой смысл для Пекина со стратегической точки зрения, поскольку китайско-американское соперничество, похоже, станет доминирующей темой международной политики в ближайшие десятилетия. Президент Байден сделал Китай одним из главных направлений внешней политики Вашингтона. Его администрация поспешила продемонстрировать, что американская военная мощь позволяет США выполнять их глобальные обязательства. На фоне вывода войск из Афганистана они провели крупнейшие военные учения со времени холодной войны 1940-х — 1980-х годов, которые, по оценке аналитиков, были направлены на то, чтобы послать сигнал России и Китаю о том, что США могут одновременно вести войны на нескольких фронтах. Вашингтонская «Уолл-стрит джорнел», оценивая эту беспрецедентную с 1980-х годов демонстрацию военной силы, сделала вывод: «США уже сточают фокус на Китае после вывода войск из Афганистана» [18].

Пекин это не удивило и не напугало. Китайская газета «Глобал таймс», которая освещает международные вопросы с точки зрения Пекина, напоминает: Китай уже не та страна, что столетие назад, и советует Вашингтону, рассматривающему её как своего главного стратегического конкурента, следовать правилам игры великих держав и не испытывать Китай на прочность [19].

Как шаг, направленный на противодействие Китаю, справедливо рассматривается подписание Вашингтоном с Австралией и Великобританией нового Договора о безопасности и создании союза АУКУС (*AUKUS*): Австралия, Соединённое королевство, Соединённые Штаты. Министр обороны США Ллойд Остин объяснил, что администрация Дж. Байдена решила сблизиться с Австралией перед лицом воинственного поведения Китая и что ещё до объявления о его создании он обсуждал с австралийскими министрами «дестабилизирующую деятельность Китая» [20].

При рассмотрении отношений Китая с новым режимом в Афганистане очевидно, что их характер в решающей степени зависит от того, вмешивается или нет каждая сторона во внутренние дела другой. Для Пекина это означает, что талибы не могут экспортировать экстремизм в беспокойный регион Китая Синьцзян. Китай опасается, что уйгурские боевики могут после победы талибов активизировать свою террористическую деятельность в Синьцзяне через Афганистан. Для талибов важно, чтобы Китайские власти закрывали глаза на нарушения прав человека в Афганистане в обмен на отказ от поддержки мусульман в Синьцзяне. По мнению Пекина, такой обмен возможен, ибо участие Китая в подконтрольном талибам Афганистане может показать некоторым другим странам, как Пекин поддерживает режимы, в отношении которых США проводят политику санкций и международной изоляции. «Китай будет нашим основным партнёром и представляет собой прекрасную возможность для нас, потому что он готов инвестировать в нашу страну и поддерживать усилия по восстановлению», – отмечал представитель движения «Талибан» [21].

Что касается экономических интересов, то они имеют заметное значение, но не являются определяющими. В 2019 г. Китай был пятым по величине экспортным направлением для афганских товаров после ОАЭ, Пакистана, Индии и США [22]. Для Пекина более важно получить доступ к полезным ископаемым и стратегически значимым транспортным маршрутам.

У Пакистана с талибами долгая история сотрудничества. Пакистан был одной из трёх стран, признавших правительство «Талибана» в 1990-х годах, и последней, разорвавшей с ним официальные отношения в 2001 г. Исламабад помог восстановить группировку после того, как американские войска свергли её в конце того же года. На протяжении почти двух десятилетий Пакистан предоставлял лидерам талибов убежище и медицинскую помощь для раненых боевиков. Эта помощь помогла талибам выстоять. Трудно спорить, что решение афганской проблемы во многом зависело от политики Исламабада, но такое влияние вряд ли сохранится сейчас, когда талибы полностью контролируют Афганистан.

Лидеры «Талибана» больше не нуждаются в убежище в соседнем Пакистане, а военный арсенал, унаследованный ими от афганской армии и ушедших войск США, устраняет острую необходимость в пакистанском оружии. Пакистан теряет рычаги воздействия в то время, когда сам становится зависим от Кабула в вопросах безопасности [23].

Подъём талибов в Кабуле неизбежно будет ещё больше вдохновлять пакистанские повстанческие или террористические группы с такими же идеологическими корнями и теми же целями, что и «Талибан». Самая опасная группировка такого рода – «Техрик-и-Талибан Пакистан» (ТТП) [24]. Хотя силам безопасности Пакистана удалось в значительной степени ограничить террористический потенциал группировки, возможный упорядоченный контакт между двумя движениями по обе стороны границы и возобновление террористической деятельности ТТП в Пакистане по-прежнему вызывают серьёзную озабоченность Исламабада.

Победа талибов представляет собой огромную потерю влияния для Индии, которая была крупным партнёром по развитию в Афганистане в период американского присутствия, но ранее не вступала в серьёзные отношения с талибами. Тем временем Пакистан предпринял решительные усилия по прекращению присутствия Индии в Афганистане при поддержке давних союзников «Талибана» и сети Хаккани. Перспектива расширения влияния Китая вполне может привести к дальнейшему уменьшению влияния Индии как в Афганистане, так и в регионе.

У Индии есть серьёзные опасения, что Афганистан может быть использован в качестве плацдарма для террористических атак на её интересы. Антииндийские террористические группы, в том числе поддерживаемые пакистанской разведкой «Лашкар-и-Тайба» и «Джаиш-и-Мохамед», присутствуют в Афганистане и, как сообщается, принимали активное участие в военной кампании талибов [25].

Пока же индийское правительство пытается прояснить намерения и действия нового правительства в Кабуле, в котором доминируют талибы, прежде чем принимать жёсткие политические решения. Десятилетия инвестиций в инфраструктуру и наращивание потенциала, а также полученная в результате «мягкая сила» не поддаются эрозии. Поддержка Индией афганского народа и усилия по стабилизации Афганистана на основе регионального консенсуса несомненно будут продолжаться.

Справедливо утверждается, что в мирном развитии событий в Афганистане, пожалуй, одной из самых заинтересованных сторон является соседний Иран [26]. В годы, предшествовавшие вторжению США в 2001 г., у талибов были напряжённые отношения с Тегераном. Конфронтация между двумя сторонами обострилась до такой степени, что иранское правительство и силы Корпуса стражей исламской революции (КСИР) фактически помогли тогда американским войскам оккупировать Афганистан. Частично это объяснялось враждой между Ираном и движением «Талибан», а в большей степени – опасениями Тегерана, что Вашингтон мог оценить его отказ от сотрудничества с международной коалицией как враждебный акт и вызвать тем самым обострение отношений с США. Со временем иранская стратегия постепенно изменилась [27]. Иран не стал мешать талибам создавать проблемы с безопасностью в Афганистане и

усиливать давление на американские войска, хотя шиитский Иран и суннитское движение «Талибан» не являются естественными партнёрами. При появлении филиала ИГ в Афганистане в 2015 г. Тегеран нашёл ещё одно направление для сотрудничества с талибами – сдерживание джихадистов этой группировки, которых Иран считал угрозой для своих границ.

После захвата талибами Кабула несколько иранских официальных лиц приветствовали крах правительства, поддерживаемого США, и продемонстрировали позитивное отношение к талибам. На данный момент Иран, как представляется, не исключает мирного исхода событий в Афганистане и формирования постамериканского правительства в Кабуле, с которым у него могут быть нормальные добрососедские отношения [28]. Главным приоритетом Тегерана является внутренняя стабильность Афганистана, которую, в свою очередь, диктует политический прагматизм, порождённый интересами национальной безопасности Ирана.

В Иране, где уже проживает 3 млн афганцев, ожидают возможную новую волну миграции. Иранские власти намерены проявлять осторожность при приёме иммигрантов и ввели особый режим на ряде участков ирано-афганской границы. Многие афганцы, живущие в Иране – как зарегистрированные беженцы, так и экономические мигранты – опасаются за родственников и друзей, особенно женщин, оказавшихся под властью талибов. Не стоит забывать и о том, что Иран как страна, в которой доминируют шииты, имеет особые связи с шиитским населением Афганистана и моральное обязательство защищать его от любого возможного сектантского насилия. На данный момент талибы пообещали не ущемлять права шиитов, и в Тегеране надеются, что так и останется, когда власть «Талибан» будет укреплена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Афганская война США – полный провал. Она также является провалом НАТО и Европейского Союза. Хаотичный и стремительный крах Исламской Республики Афганистан знаменует собой позорный конец американской интервенции в этой стране с опасными последствиями для региона. Администрация Дж. Байдена справилась с выводом войск из Афганистана на удивление плохо. Поспешный, плохо спланированный и плохо реализованный уход США был основан на ошибочном соглашении, подписанном ещё администрацией Д. Трампа, которым талибы открыто пренебрегали.

Сравнение нынешней ситуации с положением после первого прихода правительства талибов в Кабул в 1996 г. показывает, что их сегодняшние позиции намного сильнее. До начала военной интервенции Соединённых Штатов «Талибан» был практически полностью изолирован в мире. За исключением нескольких стран, таких как Пакистан, Саудовская Аравия и ОАЭ, никакие другие страны не признали режим талибов. И хотя Афганистан всё ещё находится на

переходном этапе, можно сделать вывод, что террористические группы представляют серьёзную угрозу для талибов, но не до такой степени, чтобы свергнуть их режим. В государственном управлении Афганистаном будут доминировать талибы, а другие политические силы или этнические группы займут второстепенные роли.

Талибы обещают не допустить превращение Афганистана в плацдарм действий террористических организаций против других стран и вести с ними борьбу для предотвращения угроз своим соседям. Если режим талибов будет плохо контролировать Афганистан, то страна снова может стать убежищем и базовым лагерем для международных террористов. Проблемы наркотиков, беженцев, возможного распространения политической и социальной нестабильности Афганистана также будут по-прежнему вызывать серьёзную озабоченность соседних стран.

Администрация Дж. Байдена, которая считала, что Кабул не будет захвачен талибами после ухода американцев, теперь утверждает, что ни ИГ, ни «Аль-Каида» не будут представлять глобальную угрозу в ближайшее время. Почти наверняка она ошибается.

У Вашингтона нет мирного плана для Афганистана. Вопреки американской стратегии последних 20 лет ведущей политической силой там стали талибы, а внешнее влияние на ситуацию в стране перемещается из США и НАТО в соседние страны, включая Китай и Россию. Администрация Дж. Байдена оттолкнула новый афганский режим во главе с движением «Талибан». Политика Афганистана коренным образом изменилась, и развитие страны идёт по совершенно иной траектории. Москва и Пекин больше готовы помочь новому Афганистану добиться стабильности и установить нормальные отношения с международным сообществом.

У США остаются ограниченные рычаги воздействия, состоящие из обусловленной экономической помощи, признания правительства «Талибана», снятия санкций с руководства движения и предоставления новому правительству доступа к международным финансовым системам и международным институтам. Администрация Дж. Байдена не намерена предпринимать шаги, чтобы смягчить жёсткость своей политики в отношении Афганистана во главе с талибами. Нет сомнений, что коллективное наказание афганского народа через экономику страны – отсталая геополитическая стратегия. Если страна превратится в «несостоявшееся» (по терминологии Вашингтона) государство, она станет уязвимой для захвата такими террористическими организациями, как «Исламское государство Хорасан».

ИСТОЧНИКИ

1. Blinken warns Afghanistan could become 'pariah state' if peace not made with Taliban. *FoxNews*. July 28 2021. Available at: <https://www.foxnews.com/politics/blinken-afghanistan-pariah-state-taliban> (accessed: 25.01.2022).

2. Lynch Colum. China, Russia Look to Outflank U.S. in Afghanistan. *Foreign Policy*. September 2, 2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/09/02/afghanistan-withdrawal-china-russia-outflank-geopolitics-united-nations/> (accessed: 25.01.2022).

3. 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. February 29, 2020. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf> (accessed: 25.01.2022).

4. Remarks at the Aspen Security Forum. Zalmay Khalilzad, US Special Representative for Afghanistan Reconciliation. August 3, 2021. Available at: <https://www.state.gov/remarks-at-the-aspen-security-forum/> (accessed: 25.01.2022).

5. Virtual 2021 Aspen Security Forum on August 3rd and 4th. Aspen Strategy Group. Available at: <https://www.aspensecurityforum.org/2021-virtual-asf> (accessed: 25.01.2022).

6. Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan. August 31, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/> (accessed: 25.01.2022).

7. Testimony of Ryan Crocker. Senate Foreign Relations Committee. Hearing: Afghanistan 2001-2021: U.S. Policy Lessons Learned. November 17, 2021. Available at: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/111721_Crocker_Testimony.pdf (accessed: 25.01.2022).

8. Is Biden's Foreign Policy Grade A Material? More than 30 experts grade the U.S. president's first year of foreign policy. *Foreign Policy*. January 20, 2022. Available at: <https://foreignpolicy.com/2022/01/20/bidenforeign-policy-report-card-russia-china-afghanistan/> (accessed: 25.01.2022).

9. Synovitz Ron and Siddique Abubakar. One Month in Power: Taliban Failing to Transform from Insurgency to Functional Government. September 15, 2021. Available at: <https://gandhara.rferl.org/a/31462118.html> (accessed: 25.01.2022).

10. Lobel Oved. How Afghanistan's fall to the Taliban increases the global terrorism threat. September 06, 2021. Available at: <https://www.aspistrategist.org.au/how-afghanistans-fall-to-the-taliban-increases-the-global-terrorism-threat/> (accessed: 25.01.2022).

11. In power, the Taliban's divisions are coming to the fore. Ideological differences and bored fighters are creating headaches for its leaders. *Economist*. October 02, 2021. Available at: <https://www.economist.com/asia/2021/10/02/in-power-the-talibans-divisions-are-coming-to-the-fore> (accessed: 25.01.2022).

12. Security situation in Afghanistan. October 28, 2021. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698771/EPRS_BRI\(2021\)698771_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698771/EPRS_BRI(2021)698771_EN.pdf) (accessed: 25.01.2022).

13. U.S. and Taliban holding first talks since military withdrawal from Afghanistan. October 10, 2021. Available at: <https://www.abc.net.au/news/2021-10-09/us-and-taliban-first-talks-since-military-withdrawal-afghanistan/100527324> (accessed: 25.01.2022).

14. Commander of Jamaat Ansarullah declares his readiness to invade into Tajikistan. *Asiaplustj.info*. October 7, 2021. Available at: <https://asiaplustj.info/en/news/tajikistan/security/20211007/commander-of-jamaat-ansarullah-radical-group-declares-his-readiness-to-invade-into-tajikistan> (accessed: 25.01.2022).
15. Yellinek Roie. The politics and geopolitics of the Afghan refugee crisis. September 24, 2021. Available at: <https://www.mei.edu/publications/politics-and-geopolitics-afghan-refugee-crisis> (accessed: 25.01.2022).
16. Elias Barbara. Why the Taliban Won't Quit al Qaeda. *Foreign Policy*. September 21, 2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/09/21/taliban-al-qaeda-afghanistan-ties-terrorism/> (accessed: 25.01.2022).
17. Lynch Colum and Gramer Robbie. China, Russia Look to Outflank U.S. in Afghanistan. *Foreign Policy*. September 02, 2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/09/02/afghanistan-withdrawal-china-russia-outflank-geopolitics-united-nations/> (accessed: 25.01.2022).
18. U.S. Tightens Focus on China After Afghanistan Withdrawal. *The Wall Street Journal*. August 19, 2021. Available at: <https://www.wsj.com/articles/u-s-tightens-focus-on-china-after-afghanistan-withdrawal-11629378244> (accessed: 25.01.2022).
19. U.S 'large-scale' military exercises cannot scare China, Russia: *Global Times* editorial. Available at: <https://www.globaltimes.cn/page/202108/1230616.shtml> (accessed: 25.01.2022).
20. Aukus pact: UK and U.S battle to contain international backlash. *The Guardian*. September 16, 2021. Available at: <https://www.theguardian.com/australia-news/2021/sep/16/aukus-pact-uk-and-us-battle> (accessed: 25.01.2022).
21. China will be 'our main partner', say Taliban. Spokesperson says Beijing ready to invest in Afghanistan, help rebuild country. Anadolu Agency. *Tribune*. September 02, 2021. Available at: <https://tribune.com.pk/story/2318291/china-will-be-afghanistans-main-partner-say-taliban> (accessed: 25.01.2022).
22. China and Afghanistan: Bilateral Trade Relationship and Future Outlook. August 4, 2021. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/china-and-afghanistan-bilateral-trade-relationship-and-future-outlook/> (accessed: 25.01.2022).
23. Kugelman Michael. Pakistan's Friendship with the Taliban Is Changing. *Foreign Policy*. September 13, 2021. Available at: <https://foreignpolicy.com/2021/09/13/pakistan-taliban-ties-afghanistan/> (accessed: 25.01.2022).
24. Jadoon Amira. The Evolution and Potential Resurgence of the Tehrik-i-Taliban Pakistan of the Tehrik-i-Taliban Pakistan Jadoon Available at: https://www.usip.org/sites/default/files/2021-05/sr_494-the_evolution_and_potential_resurgence_of_the_tehrik_i_taliban_pakistan.pdf (accessed: 25.01.2022).
25. Roy-Chaudhury Rahul. India: seeking to redress its major loss of influence. Adapting to a new reality in Afghanistan. August 20, 2021. Available at: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2021/08/afghanistan-taliban-region-response> (accessed: 25.01.2022).

26. Saim Saeed and Christian Oliver. Taliban victory in Afghanistan spells trouble for the neighbors. *Politico*. August 18, 2021. Available at: <https://www.politico.eu/article/taliban-afghanistan-iran-pakistan-conflict-evacuation-withdrawal/> (accessed: 25.01.2022).

27. Motevalli Golnar. Iran Braces for Life Next Door to the Taliban Once Again. *Bloomberg*. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-19/iran-braces-for-life-next-door-to-the-taliban-once-again> (accessed: 25.01.2022).

28. Fathollah-Nejad Ali, Azizi Hamidreza. Iran and the Taliban after the US fiasco in Afghanistan. September 22, 2021. Available at: <https://www.mei.edu/publications/iran-and-taliban-after-us-fiasco-afghanistan> (accessed: 25.01.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

БОБКИН Николай Николаевич, кандидат военных наук, доцент, старший научный сотрудник Отдела военно-политических исследований Института США и Канады РАН (ИСКРАН).

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

Nikolay N. BOBKIN, Candidate of Sciences (Military), Associate Professor, Senior Researcher Center for Military-Political Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

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

Статья поступила в редакцию / Received 31.01.2022.

Статья поступила после рецензирования / Revised 14.02.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 15.02.2022.

УДК 327.81

DOI: 10.31857/S2686673022040095

EDN: LLFGVG

Агентство США по международному развитию и лидеры национальной индустрии внешней помощи

В.И. Бартенев

МГУ имени М.В. Ломоносова

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

Researcher ID: O-1421-2016

Scopus Author ID: 57188561575

ORCID: 0000-0001-9804-0630

e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Резюме. Статья посвящена взаимодействию Агентства США по международному развитию (АМР) и лидеров американской индустрии внешней помощи. Обозначены причины возникновения и развития уникальной симбиотической модели взаимоотношений в 1990–2000-е годы, выявлены её основные недостатки. Сопоставлены две наиболее яркие попытки ослабить эту многомерную взаимозависимость, предпринятые при президентах Б. Обаме и Дж. Байдене в рамках кампаний за локализацию американского содействия международному развитию. Обозначены основные сходства между инициативами действующего администратора АМР С. Пауэр и занимавшего этот пост в 2010–2015 гг. Р. Шаха, а также их основные отличия, указывающие на стремление нынешнего руководства агентства извлечь уроки из прошлых ошибок, но отнюдь не гарантирующие успеха поискам альтернативной модели.

Ключевые слова: США, АМР, внешняя помощь, содействие международному развитию, лоббизм, локализация, подрядчики, консалтинговые компании

Для цитирования: Бартенев В.И. Агентство США по международному развитию и лидеры индустрии внешней помощи. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52(4): 60–77. DOI: 10.31857/S2686673022040095

USAID and Leaders of National Foreign Aid Industry

Vladimir I. Bartenev

Lomonosov Moscow State University

1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

Researcher ID: O-1421-2016

Scopus Author ID: 57188561575

ORCID: 0000-0001-9804-0630

e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Abstract. The paper examines an interaction between the U.S. Agency for International Development (USAID) and the leaders of American foreign aid industry. First section identifies the determinants of an emergence and an evolution of the unique model of symbiotic relationship over 1990–2000s and its main deficiencies. Next two sections compare the most illustrative attempts to weaken this multidimensional interdependence undertaken under the Obama and the Biden administrations within their campaigns for localization of international development. They reveal the commonalities between the initiatives of the incumbent

USAID administrator Samantha Power and of Rajiv Shah, one of her predecessors, as well as their main differences, which underscore the intent of the current Agency's leadership to draw the lessons from the past miscalculations but do not guarantee success of its quest for an alternative model.

Keywords: United States, USAID, foreign aid, international development, lobbying, localization, contractors, consultancy firms

For citation: Bartenev V.I. USAID and Leaders of American Foreign Aid Industry. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2022; 52(4): 60-77.

DOI: 10.31857/S2686673022040095

ВВЕДЕНИЕ

Администрация Дж. Байдена пришла в Белый дом с твёрдым намерением вдохнуть новую жизнь в американскую политику содействия международному развитию, которая при Д. Трампе оказалась отодвинута на второй план. Этому должно было помочь и назначение на должность администратора Агентства США по международному развитию (USAID) – статусной фигуры Саманты Пауэр, при Б. Обаме занимавшей пост постоянного представителя США в ООН (2013-2017 годы).

С. Пауэр предложила амбициозную программу преобразований, пока, впрочем, не получившую отдельного названия. Одним из стержневых её элементов стала «локализация» – интенсификация взаимодействия АМР США с контрагентами из стран-партнёров, включая четырёхкратное увеличение доли направляемого им финансирования (до 25% за четыре года) и реализацию половины всех проектов с участием местных представителей. Это закономерно вывело на первый план вопрос о пересмотре выбранной Агентством ещё при У. Клинтоне модели преимущественной ориентации на обслуживающие нужды федерального правительства крупные консалтинговые компании, руководители которых являются лидерами американской индустрии внешней помощи.

Инициативу С. Пауэр, впрочем, можно правильно оценить только в более широком историческом контексте, ибо речь идёт о попытке реанимировать идею, которую уже пыталась безрезультатно реализовать администрация Б. Обамы – в лице главы АМР в 2010-2015 гг. Р. Шаха – в рамках программы реформ «Вперёд, АМР США!» (*USAID Forward*). Понять логику, которой могла руководствоваться С. Пауэр, подвергая себя риску наступить на те же грабли, равно как и оценить шансы новой инициативы на успех, можно, только сопоставив предпринимаемые сегодня шаги с действиями Р. Шаха. Однако прежде необходимо обозначить факторы возникновения, преимущества и издержки той модели симбиотических отношений, которую администрации демократов в последние годы так настойчиво пытаются изменить.

СИМБИОЗ КАК ИСТОРИЧЕСКАЯ ЗАКОНОМЕРНОСТЬ

АМР США, учреждённое Дж. Кеннеди в 1961 г., вот уже 60 лет удерживает позиции крупнейшего автономного агентства содействия международному развитию в мире – и по штатной численности, и по объёму «оборотных средств», и по географии присутствия. Сейчас уже мало кто помнит, что оно лишь чудом избежало ликвидации при У. Клинтоне, когда республиканцы во главе с сенатором Джесси Хелмсом, председателем сенатского Комитета по международным отношениям, вознамерились передать его функции Госдепартаменту. Избежать упразднения удалось только посредством кардинального сокращения штата: по данным Счётной палаты США, с 1992 по 2002 г. он сократился на 37%, хотя число стран-партнёров удвоилось [1: 1-2] – в первую очередь, вследствие распространения деятельности Агентства на страны бывшего социалистического лагеря и постсоветские государства. В этих условиях Агентство, ранее почти не прибегавшее к аутсорсингу [Berrios R. 2000], вынуждено было начать делегировать реализацию программ и проектов негосударственным участникам – как американским неправительственным организациям, так и готовым оказывать консалтинговые услуги в самых разных областях крупным коммерческим фирмам, которые стали в это время возникать одна за другой. Эти новые игроки и сформировали основу того, что сегодня американские эксперты нередко именуют «девелопментно-промышленным комплексом» (*development industrial complex*) [Roberts S. 2014]; [Norris J. 2012] – по аналогии с оборонно-промышленным комплексом.

Особый размах практика привлечения частных компаний к проектам содействия международному развитию приобрела при Дж. Буше-младшем (2001–2009 гг.) – в первую очередь, в связи с запуском многомиллиардных программ реконструкции Афганистана и Ирака: по данным Счётной палаты США, за два года объёмы трансфертов американским подрядчикам со стороны Агентства увеличились на 78% – с 7,3 млрд долл. в 2001 фин. г. до 13 млрд долл. в 2003 фин. г. [Norris J. 2012]. Именно АМР стало лидером по масштабам привлечения подрядчиков: с 2000 по 2008 г. оно увеличило выплаты им в 6,9 раз, тогда как Госдепартамент – лишь в 4,4 раз, а Минобороны втрое [2].

Роль лидеров девелопментно-промышленного комплекса в 2000-е годы стали играть такие компании, как «Кемоникс интернэшнл инк.» (*Chemonics International Inc.*), «Луис Бергер груп» (*Louis Berger Group*), «Джон Сноу инк.» (*John Snow, Inc.*), «Криэйтив Ассошиэйтс интернэшнл» (*Creative Associates International*), «Девелопмент альтернативз» (*Development Alternatives Inc., DAI*), «Рисёрч Трайэнгл интернэшнл» (*Research Triangle International*) и др. Со временем ряд «предприятий» новой отрасли вошёл в состав крупных частных военных конгломератов – АЕКОМ (*AECOM*), «ТетраТек» (*TetraTech*), «ДинКорп» (*DynCorp*), «Л-3Харрис технолоджиз» (*L-3Harris Technologies*), которые получили возможность предлагать заказчикам полный пакет как военных, так и гражданских услуг и зарабатывать

на предотвращении конфликтов, постконфликтном восстановлении, миростроительстве и т.п. [Nagaraj V.K. 2015]. Штат многих упомянутых структур стал исчисляться тысячами человек, а общая сумма контрактов, выдаваемых АМР США, – сотнями млн долл. в год. Американские подрядчики начали регулярно получать от Агентства больше средств, чем правительственные учреждения стран-партнёров. При этом широко распространилась практика заключения контрактов с неоговоренным сроком и объёмом поставок (*IDIQ – indefinite delivery, indefinite quantity*). Условия их были крайне непрозрачными, а подтверждённые случаи нецелевого расходования средств весьма часты.

Важно и другое. Как отметила американская исследовательница С. Робертс, «подрядчики тесно связаны с разветвлённой системой торговых ассоциаций, лоббистских структур, “фабрик мысли”, исследовательских групп, профессиональных сообществ и клубов, а также информационных посредников различного типа» [Roberts S. 2014:12]. Это обеспечивает им широкие возможности по продвижению своих интересов во властных структурах (в первую очередь, в Конгрессе).

Наибольшие финансовые дивиденды от взаимодействия с АМР США стал получать округ Колумбия, чуть меньшие – штаты Вирджиния, Мэриленд, Массачусетс и Северная Каролина [Roberts S. 2014]. Участие в выполнении подрядов по контрактам АМР США превратилось в один из основных источников накопления капитала в самых богатых графствах страны, большая часть которых расположена вокруг Вашингтона. Руководители крупнейших компаний отрасли получают невероятно высокие зарплаты, и это одна из причин того, что из суммы контрактов на оказание технической помощи до реципиентов (в частности, до Афганистана) доходило не более 10%, тогда как 80–85% уходило на выплаты зарплат и бонусов сотрудникам частных фирм, выполнявших подряды [4]. Неудивительно, что по отношению к этим структурам стал часто использоваться такой неполиткорректный, но ёмкий эвфемизм как «бандиты с Кольцевой дороги» (*Beltway Bandits*)¹.

Подчеркнём, что усиление ориентации на крупных подрядчиков в США противоречило тенденции, набиравшей силу в мире в 2000-е годы. Ещё в 2001 г. Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР, членами которого с 1961 г. были США, принял рекомендацию по «развязыванию» (*untying*) помощи для наименее развитых стран 2001 г., то есть открытию доступа к закупкам товаров и услуг для организаций из любой страны (из-под её действия были выведены продовольственная помощь, транспортировка продовольственной помощи на судах и техническая помощь). В 2008 г. сфера действия рекомендации распространилась

¹ *Beltway*, или *Capital Beltway* – (Столичная) Кольцевая дорога – окружная автомагистраль I-495, проходящая по территории города Вашингтон, части штатов Мэриленд, Вирджиния и Западная Вирджиния, а также символическое обозначения находящейся внутри неё столичной городской агломерации.

и на группу бедных стран с высоким уровнем задолженности. Но буквально месяц спустя – 16 июля 2008 г. – АМР США разрешило в экстренных случаях принимать решения, нарушающие рекомендацию КСР ОЭСР, если по закону требуются закупки в определённых источниках, если это соответствует внешнеполитическим и/или внешнеэкономическим интересам США, или если есть чрезвычайные обстоятельства, требующие например предоставления гуманитарной либо чрезвычайной помощи, где важна скорость её доведения до получателей [5]. В итоге США регулярно оказывались худшими среди крупнейших западных доноров по показателю «развязывания» помощи. Возникновение подлинно симбиотических отношений между АМР США и подрядчиками стало сопряжено и с очевидными репутационными издержками. В этой связи логично, что администрация Б. Обамы, сделавшая ставку на обновление американского лидерства на международной арене, попыталась ослабить – по крайней мере на словах – эту порочную взаимозависимость.

ПЕРВАЯ ПОПЫТКА ПЕРЕСМОТРА МОДЕЛИ ПРИ Б. ОБАМЕ

Первая фаза открытого наступления руководства АМР США на позиции лидеров американской индустрии внешней помощи началась в 2010 г. – в скором времени после назначения на пост администратора Агентства 36-летнего американца индийского происхождения из Детройта, доктора медицинских наук Раджива Шаха, в 2001-2008 гг. занимавшего различные посты в руководстве Фонда Билла и Мелинды Гейтс, а в 2009 г. назначенного Б. Обамой на должность заместителя министра сельского хозяйства. В августе 2010 г. Р. Шах, уже в статусе самого молодого с 1961 г. руководителя АМР США, инициировал амбициозную программу реформ Агентства «Вперёд, АМР США» (*USAID Forward*). Она стала логическим продолжением масштабной перестройки американской политики содействия международному развитию, нашедшей отражение в сентябре 2010 г. в Президентской политической директиве по глобальному развитию (ППД-6) [6] и Четырёхлетнем обзоре в по дипломатии и содействию развитию (итоговая версия представлена в декабре 2010 г) [7] – первых в истории США.

Перечень из семи элементов программы «АМР США, вперёд» открывала реформа механизмов имплементации проектов и осуществления закупок (*Implementation and Procurement Reform*). В концептуальном плане она соотносилась с актуализировавшейся с середины 2000-х годов повесткой повышения эффективности внешней помощи, подразумевавшей в том числе и максимально широкое задействование донорами систем государств-партнёров (*country systems*).

Но были и иные причины: вследствие постепенного перехода федерального правительства в режим бюджетной экономии после «великой рецессии» 2008-2009 гг. в США вновь возникла потребность в минимизации финансовых издержек.

Новый руководитель АМР США планировал в течение пяти лет увеличить второе объём средств, направляемых правительственным учреждениям и негосударственным организациям стран-партнёров, – с 9,7% в 2010 фин. г. до 30% в 2015 фин. г. (для сравнения: в том же 2010 фин. г. на американские структуры пришлось 65% всех трансферов по грантовым соглашениям и контрактам АМР США) [Dunnings C. 2013: 1]. Вначале предполагалось, что доля правительственных учреждений стран-партнёров составит 20%, местных НКО – 6% и локальных коммерческих структур – 4%, но потом был оставлен только общий целевой ориентир [Dunnings C. 2013: 38].

В официальных документах АМР США суть реформы описывалась в максимально нейтральных, технократических формулировках, но устно Раджив Шах сразу же позволил себе высказаться гораздо прямее и жёстче. 19 января 2011 г., выступая в вашингтонском Центре за глобальное развитие, он заявил: «Агентство впредь не будет выписывать большие чеки крупным подрядчикам и называть это содействием развитию» [8].

Это громкое заявление, по сути, предопределило судьбу реформы, ибо воспринято было крайне неоднозначно. Поддержали боевой настрой главы АМР США лишь отдельные ассоциации, в частности «Сеть за модернизацию внешней помощи» (*Modernizing Foreign Assistance Network - MFAN*), но даже лояльные Агентству НКО заняли более осторожную позицию. Так, «Интерэкшн» (*Interaction*), выразив поддержку новому видению, представленному администратором, не преминула в своём заявлении подчеркнуть уникальные конкурентные преимущества американских некоммерческих организаций [9].

Однако у лидеров американской индустрии внешней помощи выступление Р. Шаха вызвало большую обеспокоенность. Дело в том, что незадолго до этого, в декабре 2010 г., АМР США приостановило заключение государственных контрактов с одним из своих крупнейших долговременных контрагентов – некоммерческой Академией развития образования (*Academy for Educational Development*), получавшей из бюджета АМР США до 0,5 млрд долл. в год. Поводом стало обнаружение фактов нецелевого расходования Академией средств по двум проектам в Пакистане; в результате организации пришлось выплатить 5 млн долл. обратно в казну, а уже весной 2011 г. самоликвидироваться.

В этих условиях коммерческие компании развернули мощнейшую кампанию, направленную на срыв планов Агентства. Ключевую роль сыграл Совет профессиональных провайдеров услуг - СППУ (*Professional Services Council - PSC*), в который на тот момент входило более 350 структур. 7 февраля 2011 г. президент и исполнительный директор СППУ Стэн Солловэй написал письмо Р. Шаху, в котором, в частности, указывал: «Любое допущение, что коммерческие компании менее приспособлены или менее привержены достижению целей инновационной, ориентированной на результат организации содействия развитию, которую стремится построить АМР США, грозит сослужить инициативе плохую службу» [10]. Позднее исполнительный вице-президент Совета

Алан Чвоткин высказался ещё жёстче, обвинив Р. Шаха в том, что он «опорочил репутацию всей отрасли» [11]. Словами дело не ограничилось. По инициативе СППУ была учреждена Коалиция компаний – провайдеров услуг в области содействия международного развитию (*Coalition of International Development Companies - CIDC*), объединившая 50 крупнейших подрядчиков. Она стала всячески превозносить в публичном поле роль «самых эффективных, результативных инновационных американских компаний, работающих в сфере содействия международному развитию» и в обеспечении национальных интересов США [Norris J. 2012], а также наняла одну из самых влиятельных столичных лоббистских фирм «Подеста групп» (*Podesta Group*) для отстаивания своих интересов на Капитолийском холме. Активнее всего продвигалась мысль, что реализация планов АМР США по локализации содействия международному развитию приведёт лишь к оседанию денег в карманах коррумпированных чиновников в странах-партнёрах [12]. Ориентирована она была, в первую очередь, на республиканцев, контролировавших в тот момент Палату представителей Конгресса США.

Эту аргументацию, в том числе благодаря усилиям лоббистов, в полной мере воспринял председатель Комитета по надзору Палаты представителей Даррел Исса (республиканец, штат Калифорния), который до избрания в Конгресс сам сколотил огромное состояние в качестве со-основателя компании «Дайректид электроникс» (*Directed Electronics*) – одного из главных производителей оборудования для безопасности автомобилей, который и сегодня обладает вторым крупнейшим состоянием среди действующих членов Конгресса (250 млн долл.). В итоге в апреле 2012 г. он вместе с руководителями двух ключевых подкомитетов направил Р. Шаху письмо, в котором подчеркнул высокую вероятность нецелевого расходования средств американских налогоплательщиков в результате реформы государственных закупок и запросил более подробную информацию о способах минимизации Агентством фидуциарных рисков [13].

Отметим, что и в самом Агентстве отнюдь не все разделяли энтузиазм Р. Шаха касательно локализации. В интервью порталу «Девекс» (*Devex*) один из сотрудников АМР США признался, что несколько его коллег высказывались в том смысле, что «не хотят попасть за решётку, когда деньги (направленные за рубеж. – В.Б.) испарятся» [12].

В итоге АМР США пришлось гасить волну критики. В июне 2012 г. был представлен Всеобъемлющий план по управлению рисками, борьбе с коррупцией и повышению подотчётности, в котором, в частности, предлагались индикаторы для оценки правительственных учреждений – до трансферта им финансовых ресурсов. В ноябре был проведён представительный саммит с участием сотрудников АМР США и подрядчиков как раз по вопросу укрепления систем стран-партнёров. Однако в целом импульс к радикальным переменам, заданный выступлением Р. Шаха в январе 2011 г., к этому моменту стал выдыхаться. Од-

ним из признаков смягчения позиции ведомства стал выбор для реформы куда менее амбициозного названия «Локальные решения» (*Local Solutions*).

Однако, пожалуй, ярче всего провал планов Р. Шаха иллюстрируют конкретные цифры: к 2015 фин. г. доля трансфертов Агентства контрагентам в странах-партнёрах выросла лишь вдвое – с 9,7% до 18,6% (вместо обещанных 30%) [14]. При этом объёмы трансфертов через правительственные учреждения и НКО постепенно сокращались, а через коммерческие структуры увеличивались. Но ещё показательнее было то, что сокращения объёмов перечислений «бандитам с Кольцевой дороги» не происходило. Топ-25 контрагентов из числа правительственных учреждений стран-партнёров получили от АМР США в 2011 фин. г. около 1 млрд долл., тогда как топ-25 американских подрядчиков – 3,7 млрд долл. (причём лидер – «Кемоникс интернэшнл инк.» – уступил в списке реципиентов средств от АМР США только правительствам Афганистана и Гаити) [Norris J. 2012]. В 2012 фин. г. диспропорция между двумя этими категориями контрагентов стала ещё заметнее – 669,7 млн против 5,4 млрд [15].

Коммерческие и некоммерческие структуры при этом демонстрировали разнонаправленную динамику. В 2011 фин. г. объём трансфертов АМР США американским НКО за год снизился на 11% (с 5,12 млрд до 4,54 млрд долл.), а коммерческим подрядчикам, наоборот, вырос на 5% – с 3,78 млрд до 3,97 млрд долл. [11]. Это стало следствием осознанных действий руководства АМР США. Курировавший реализацию стратегии локализации заместитель Р. Шаха Д. Штейнберг в интервью «Вашингтон пост» прямо сказал, что стремление агентства более активно задействовать НКО и правительственные учреждения развивающихся стран не обязательно должно привести к сокращению заказов у американских коммерческих структур; АМР может пойти и по пути сокращения объёма грантов американским НКО и трансфертов в международные организации» [11].

Обозначившаяся уже в первый год реформы тенденция сохранилась и в последующие годы: так, в 2015 г. крупнейшие 20 подрядчиков получили от АМР США 4,8 млрд долл., из которых только четверть пришлась на НКО. Хотя крупнейшим контрагентом стала некоммерческая организация «Партнершип фор саплай чейн менеджмент» (*Partnership for Supply Chain Management*), верхние позиции в списке занимали всё те же ориентированные на получение прибыли структуры: «Кемоникс интернэшнл инк.» (520 млн); «Джон Сноу инк.» (415 млн); ДАИ (*DAI*, 272 млн). АЕКОМ (*AECOM*, 150 млн); «Абт ассошиэйтс» (*Abt Associates*, 143 млн долл.). По официальным данным, в 2017 фин. г., топ-25 крупнейших контрагентов получали 60% всех средств от АМР США, причём число новых партнёров постоянно сокращалось с 2011 г.: в 2011 фин. г. Агентство заключило контракты с 761 партнёром, а в 2018 фин. г. – лишь с 226 [16].

При этом коммерческие фирмы постоянно попадали в различные скандалы. Незадолго до ухода Р. Шаха со своего поста в начале 2015 г. широкую огласку получили разбирательства в отношении двух подрядчиков из высшей лиги (ис-

полнительный директор «Луис Бергер груп» был обвинён в растрате десятков миллионов долларов, а сотрудник «Интернэшнл рилиф энд девелопмент» (*International Relief and Development*) – в даче взятки при заключении государственных контрактов. Вскоре после этого председатель сенатского Комитета по международным отношениям республиканец Р. Коркер написал гневное письмо Р. Шаху, в котором, в частности, говорилось: «Крайне сложно понять, почему АМР США продолжает подвергать риску деньги американских налогоплательщиков и достижение целей национальной безопасности США, ведя дела с организациями, которые на постоянной основе не справляются с выполнением своих обязательств и вовлекаются в противоправную и аморальную деятельность. Также сложно понять, почему – после стольких лет таких провалов и ошибок в осуществлении элементарных надзорных функций – АМР США так и не может взять себя в руки и стать эффективным распорядителем средств американских налогоплательщиков» [17].

Эти вопросы не утратили актуальности и после ухода Р. Шаха. Вскоре новый администратор – Гейл Смит, до этого отвечавшая за содействие международному развитию в аппарате СНБ США, сочла возможным подписать крупнейший в истории рамочный контракт с неоговоренным сроком и объёмом поставок всё с той же «Кемоникс интернэшнл инк.» на общую сумму 9,5 млрд долл., с исполнением которого уже очень скоро начались серьёзные проблемы, также ставшие предметом разбирательства, в том числе в Конгрессе.

Таким образом, руководство АМР США при Р. Шахе не смогло достичь заявленных показателей по локализации содействия развитию и выполнить обещания отказаться от ориентации на крупнейших коммерческих подрядчиков. К. Даннинг, старший политический аналитик Инициативы по обеспечению устойчивой безопасности и миростроительству Центра за американский прогресс, объясняла это стратегической ошибкой руководства Агентства, которое не уделило достаточного внимания разъяснению связи между реформой механизмов закупок и повышением результативности оказания помощи. «Акцент делался исключительно на те 30% средств, которые не будут больше направляться через американские организации, а не на остальные 70%, которые по-прежнему будут <...>. Полноценной дискуссии о том, как сделать помощь АМР США более эффективной, прозрачной и менее рискованной, по сути, не велось» [Dunning S. 2013: 6], – писала она в 2013 г. Отсутствие заметного прогресса могло объясняться и постепенным отступлением на второй план императивов бюджетной экономии к концу правления Б. Обамы, снизившим остроту вопроса о сокращении издержек.

Впрочем, коренные причины неудачи были иными. Дерзкое выступление Р. Шаха в январе 2011 г. произвело в американской системе содействия международному развитию, уже привыкшей к режиму наибольшего благоприятство-

вания для крупных компаний, эффект разорвавшейся бомбы, заставило лидеров индустрии мобилизоваться и сделать всё возможное, чтобы избежать потерь.

Приход в Белый дом республиканца Д. Трампа – крупного бизнесмена, изначально относившегося к выделению средств на международную помощь крайне скептически, предопределил усиление обратной тенденции – на «связывание» помощи. Хотя на словах попытки локализовать американское содействие международному развитию и обеспечить диверсификацию контрагентов продолжились – в первую очередь, в рамках инициативы «Новые партнёрства», запущенной главой АМР США М. Грином, её цифровые показатели (33 гранта для 60 новых и нетрадиционных партнёров на общую сумму около 400 млн долл.) ни в какое сравнение не шли с теми ресурсами, которые продолжали поступать американским подрядчикам [18]. Да и объёмы трансфертов местным организациям в странах-партнёрах сократились более чем вдвое – с 18,6% в 2015 фин. г. до 5,6% в 2020 фин. г. Однако спустя четыре года – при администрации Дж. Байдена – идея локализации американского содействия международному развитию обрела второе дыхание.

НОВЫЙ ЗАХОД ПРИ ДЖ. БАЙДЕНЕ: СХОДСТВА И ОТЛИЧИЯ

Главной героиней нового сезона саги о взаимоотношениях АМР США и американской индустрии внешней помощи стала возглавившая Агентство Саманта Пауэр. Назначая её на должность, Дж. Байден стремился вновь повысить статус политики содействия международному развитию, усилив в ней моральную компоненту. Одним из стержневых элементов программы С. Пауэр по реформированию АМР США является реанимация идеи локализации и ослабления зависимости от крупных подрядчиков.

Впервые контуры нового подхода были обозначены С. Пауэр в апреле 2021 г., ещё до утверждения её кандидатуры Сенатом, в выступлении на Всемирном форуме общин, где она чётко обозначила интерес к большему привлечению организаций из стран-партнёров и переориентации на подход «снизу вверх» [19]. 10 июня, уже став полноправным главой Агентства, выступая на ежегодной Конференции малого бизнеса, она, словно стремясь воспроизвести опыт Р. Шаха, также выступила с критикой традиционной модели организации закупок, сказав: «На протяжении большей части истории АМР США средства на реализацию большинства проектов направлялись одной и той же узкой группе крупнейших подрядчиков. Это уничтожает здоровую конкуренцию, сокращает наши возможности по внедрению инновационных подходов, лишает предприятия малого бизнеса шанса приобрести ценный опыт и совершенно точно не является наилучшим способом использования средств налогоплательщиков» [20]. В июле С. Пауэр подняла тему локализации и на слушаниях в Комитете по международным делам Сената, посвящённых обсуждению проекта бюджета Агентства на 2022 фин. г. Обосновывая увеличение финансиру-

ния АМР США как «агентства национальной безопасности» в условиях обострения соперничества с Китаем, она, среди прочего, привела две знаковые цифры: 1) в 2020 фин. г. лишь 5,6% бюджета АМР направлялось организациям в странах-партнёрах; 2) среднестатистический сотрудник АМР США, ответственный за сопровождение контрактов, в последние четыре года управлял намного большим портфелем ресурсов, чем его визави в Минобороны (65 млн долл. и 15 млн долл. соответственно) [21]. Переход на модель содействия развитию, которая отводит ведущую роль местным участникам, была названа С. Пауэр «залогом успешного устойчивого развития». В августе АМР США представило проект «Политики развития локального потенциала» [22], в котором вопрос о привлечении американских структур к реализации проектов СМР был вынесен за скобки.

В ноябре 2021 г. С. Пауэр выступила с программной речью в Джорджтаунском университете, в которой обозначила три ключевых компонента нового видения:

1) повышение доступности помощи через расширение спектра контрагентов;

2) обеспечение справедливого распределения помощи через перенос фокуса на потребности наиболее маргинализированных групп и инкорпорирование их мнений;

3) повышение отзывчивости Агентства через более внимательное отношение к партнёрам в странах присутствия [23].

Также было объявлено о запуске крупной субрегиональной инициативы, призванной воплотить новые принципы на практике, – программы «Центро-америка локал» (*Centroamérica Local*). В рамках этой программы АМР США планирует потратить около 300 млн долл. за пять лет на укрепление потенциала местных организаций в странах «Северного треугольника» – Гватемале, Гондурасе и Сальвадоре – в устранении коренных причин незаконной эмиграции в США [23].

В выступлении в Джорджтаунском университете С. Пауэр впервые обозначила и конкретные целевые показатели. Во-первых, ставилась задача повысить в 4 раза долю финансирования, направляемого через организации в странах-партнёрах, – с 6% до 25%) за четыре года. Во-вторых, к концу 2020-х годов в 50% программных мероприятий АМР США эти организации должны были играть лидирующую роль в разработке дизайна проекта, определении приоритетных задач, реализации и оценке воздействия программ. Хотя последний показатель ранее не предлагался, первый чётко напоминал тот, что был установлен в своё время Р. Шахом, – он был чуть ниже, но темпы его наращивания выше. Ощущение дежа-вю усиливало и то, что С. Пауэр пригласила Д. Штейнберга помогать в реализации новой инициативы.

Ключевые заявления и действия С. Пауэр, таким образом, в значительной степени повторяли действия Р. Шаха десятилетиями ранее, но реакция ключевых элементов американской экосистемы содействия международному развитию отнюдь не была идентичной. В июне 2021 г. – вскоре после жёсткого выступления руководителя АМР США – Совет профессиональных провайдеров услуг – СППУ (PSC) опубликовал комплекс рекомендаций для новой администрации, где были представлены комментарии руководителей десяти наиболее влиятельных организаций, входящих в состав Исполнительного консультативного совета коалиции компаний – провайдеров услуг в сфере содействия международному развитию, в которых они доказывали уникальную роль частных подрядчиков в содействии этому развитию. Во вступительном слове вице-президент Совета С.П. Фолди отметил: «Компании – провайдеры услуг в области содействия международному развитию – поистине незаменимые партнёры [федерального правительства] в подотчётной и прозрачной реализации проектов содействия развитию по контрактам, заключаемым на конкурентной основе и ориентированных на достижение конкретных результатов» [24: 7]. Давид Снеллбекер, исполнительный директор «Интернэшнл девелопмент групп» (*International Development Group*), был более конкретен: «В конечном счёте, чтобы оценить успешность усилий по укреплению потенциала смотреть стоит не на страну регистрации компании, имплементирующей проект, или на гражданство её сотрудников, а на уровень отдачи, соотнося вложенные средства и достигнутые результаты в области развития» [24: 23]. В целом же комментарии руководителей ведущих консалтинговых компаний («Кемоникс интернэшнл инк.», МСИ, входящей в состав «ТетраТек», и др.) были призваны убедить власти США в том, что эти компании вносят заметный вклад в укрепление потенциала институтов в странах-партнёрах. Составление рекомендаций в уважительном по отношению к АМР тоне, естественно, не исключало лоббирования интересов подрядчиков в Конгрессе США, но указывало на возможность развития их взаимоотношений с Агентством и в менее конфликтном ключе, нежели при Р. Шахе.

Нацеленность на диалог демонстрировала и сама С. Пауэр. В декабре 2021 г. она выступила на мероприятии, организованном СППУ, где раскрыла логику второго ключевого целевого показателя стратегии локализации. Она подчеркнула, что 50% финансирования должно выделяться на программы и проекты, которые подразумевают привлечение местных экспертов, но основными исполнителями которых могут быть и американские организации [25]. В качестве примера она привела реализацию компанией «Кемоникс интернэшнл инк.» крупного проекта по модернизации винодельческой отрасли в Молдове. При этом она постоянно цитировала в своём выступлении новый доклад Коалиции компаний – провайдеров услуг в области содействия международному развитию (*CIDC*), посвящённый непосредственно теме локализации [26].

С. Пауэр обозначила основные препятствия, мешающие большему вовлечению местных контрагентов, а именно: необходимость тратить больше времени на взаимодействие (особенно при ограниченном числе сотрудников, имеющих право заключать контракты), сложности партнёров в организации документооборота и риски выделения крупных сумм небольшим организациям [25]. Устранить их она предлагала, увеличив штат Агентства и разрешив сотрудникам его представительств заключать и сопровождать контракты. Об издержках сохранения симбиотических отношений с крупными подрядчиками на сей раз не было сказано ни слова.

К началу 2022 г. на первый план в дебатах о локализации вышел вопрос определения понятия «локальный партнёр» (*local partner*). «Сеть за модернизацию внешней помощи» (MFAN) прямо призвала Агентство не допускать «партнёров, имеющих представительство на местах» (*locally established partners*), к подаче заявок на получение финансирования, предназначенного для локальных организаций» [27]. На приближение реформы к критической точке указывает и направление руководством СППУ председателю профильного подкомитета Комитета по международным отношениям Палаты представителей Хоакину Кастро (республиканец, Техас) письма с призывом уделить большее внимание усилиям АМР США по локализации; при этом были приложены материалы, демонстрирующие вклад подрядчиков АМР США в достижение заявленных С. Пауэр целей [28]. Нет сомнений, что выбор Агентством расширительной трактовки определения «локальный партнёр» (особенно на фоне сокращения финансирования таких партнёров в 2021 г. на 200 млн долл. [29]) станет крупной уступкой АМР США лидерам индустрии и, по сути, может обесмыслить всю инициативу.

Не менее показательным станет и результат не так давно размещённого запроса котировок на заключение одного из крупнейших в истории Агентства государственных контрактов с неоговорённым сроком и объемом поставок (на общую сумму 4,1 млрд долл.). По мнению экспертов, конкурсная документация вновь составлена так, что «тяжеловесы» - лидеры «рынка», как и прежде, будут иметь гораздо больше шансов получить подряд, чем более мелкие структуры [29]. Время покажет, готов ли будет победитель выделить подлинно значимую долю от этой гигантской суммы на субподряды для «локальных партнёров» и тем самым внести вклад в выполнение заявленных С. Пауэр показателей. Но есть ощущение, что успех поискам альтернативной модели отнюдь не гарантирован.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Становление и бурное развитие «девелопмента-промышленного комплекса» в США в конце XX – начале XXI века было вполне закономерным.

В условиях сокращения штата при увеличении «портфеля» на фоне распада биполярности АМР США стремилось делегировать управление проектами, а американский бизнес, к тому моменту начавший проигрывать конкуренцию за контракты международных организаций, был заинтересован в новых источниках прибыли. Симбиоз, возникший еще в 1990-е годы, стал ещё прочнее в условиях «глобальной войны с терроризмом», и дивиденды его сохранения при республиканской администрации Дж. Буша-младшего перевешивали риски, в том числе и репутационные. Для появления импульса к ослаблению взаимозависимости потребовалось наступление крупнейшего за много лет экономического кризиса, заставившего искать пути снижения издержек, и смена руководства в Белом доме.

Попытка администрации Б. Обамы – в лице самого молодого в истории и крайне амбициозного администратора АМР США Р. Шаха – изменить модель также была закономерной, учитывая и общие приоритеты новой команды, и экономическую конъюнктуру, и явное стремление инициатора преобразований оставить след в истории. Однако первый раунд противостояния с лидерами индустрии внешней помощи завершился весьма бесславным поражением исполнительной власти. Сектор сплотился и с помощью Конгресса предотвратил нанесение ему ущерба. Рекордные цифры трансфертов крупным подрядчикам в этот период стали иллюстрацией как силы бизнес-структур, так и отсутствия полной поддержки преобразований внутри самого Агентства.

Провал реформы не убедил, однако, демократов в том, что исход борьбы предreshен. Приход в Белый дом команды Дж. Байдена, ядро которой составили члены администрации Б. Обамы, в том числе и новый администратор АМР США С. Пауэр, дал повод попытаться изменить расклад сил повторно. Прямые параллели с первым заходом очевидны – критика существующей модели, схожесть ключевого целевого показателя, возложение ответственности за реформу на куратора её более ранней версии. Но видны и отличия, показывающие, что новое руководство извлекло уроки.

С. Пауэр в целом действует более осмотрительно, поддерживает предметный диалог с лидерами индустрии, в первую очередь, с объединяющей главных игроков Коалицией компаний – провайдеров услуг в области содействия международному развитию, не давая им повод развернуть аналогичную подрывную кампанию в Конгрессе. Осторожнее ведёт себя и бизнес. Изменение ситуации признают и американские эксперты, но оценивают перспективы её развития по-разному. Одни допускают, что крупным подрядчикам будет сложнее оказывать реальное сопротивление реформе в условиях постепенного сопряжения повестки локализации с императивами борьбы со структурным расизмом (через дискурс о «деколонизации помощи») [19]. Другие делают упор на том, что «локализация – это та область, где США обладают конку-

рентным преимуществом перед Китаем [30], и этим обосновывают важность продвижения данной повестки.

Безусловно, многое будет зависеть от итогового варианта определения «локального партнёра». Если выбор дефиниции существенно урежет лидерам индустрии доступ к бюджетным ассигнованиям, есть основания ожидать от них более активных действий – особенно после весьма вероятного изменения баланса сил на промежуточных выборах в Конгресс осенью 2022 г. В случае, если усилия С. Пауэр потерпят крах, модель взаимозависимости АМР США и американской индустрии внешней помощи придётся окончательно признать безальтернативной.

ИСТОЧНИКИ

1. Government Accountability Office. Foreign Assistance: USAID Needs to Improve Its Workforce Planning and Operating Expense Accounting (23-SEP-03, GAO-03-1171T). Available at: <https://www.gao.gov/assets/gao-03-1171t.pdf> (accessed: 25.03.2022).

2. Statement of Allison Stranger in: U.S. Senate. Task Force Hearings: Hearing before the Committee on the Budget. 111th Congress, 2nd Sess., S. Hrg. 11-738. Washington, D.C.: US GPO, 2010.

3. de Cazotte H. Seeking Agreement on Official Development Assistance. The United Kingdom, Germany and the United States: Conclusions for France. Agence Française de Développement. January 2018.

4. Peace Dividend Trust. 2007. Afghanistan Compact Procurement Monitoring Project: Final Report, 1 April, 2007.

5. USAID. ADS Chapter 221. USAID'S Procedures for Implementing International Agreements for Tied and Untied Aid//29 July 2008.

6. Presidential Policy Directive PPD-6. September 22, 2010. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/ppd/ppd-6.pdf> (accessed: 25.03.2022).

7. U.S. Department of State – USAID. Leading Through Civilian Power. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2010. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed: 25.03.2022).

8. Remarks by USAID Administrator Dr. Rajiv Shah at the Center for Global Development. January 19, 2011. Available at: <https://2012-2017.usaid.gov/news-information/speeches/remarks-usaid-administrator-dr-rajiv-shah-center-global-development> (accessed: 25.03.2022).

9. MFAN Partners React to Shah's Speech // ModernizeAid Blog. 24.01.2011. Available at: <http://modernizeaid.net/2011/01/mfan-partners-react-to-shahs-speech/> (accessed: 25.03.2022).

10. Lenzon M.R. In Issue of Over-Reliance on Contractors, US Development Firms Fire Back at Rajiv Shah // *Devex*. 22.02.2011. Available at:

<https://www.devex.com/news/in-issue-of-over-reliance-on-contractors-us-development-firms-fire-back-at-rajiv-shah-72966> (accessed: 25.03.2022).

11. Taborek N. Doubling Direct Foreign Aid Could Bite U.S Vendors // *The Washington Post*. 20.05.2012. Available at: https://www.washingtonpost.com/business/economy/doubling-direct-foreign-aid-could-bite-us-vendors/2012/05/20/gIQAf1EydU_story.html (accessed: 25.03.2022).

12. Igoe M. Rajiv Shah's USAID legacy // *Devex*. 12.02.2015. <https://www.devex.com/news/rajiv-shah-s-usaid-legacy-85239> (accessed: 25.03.2022).

13. Letter from Darrell Issa, James Lankford, and Jason Chaffetz to Rajiv Shah. 26.04.2012 Available at: http://neo-ssets.s3.amazonaws.com/images/newsletters/GOP_Congressment_Letter_USAID_Forward.pdf (accessed: 25.03.2022).

14. Dunning C. USAID Didn't Hit Its 30 Percent Target for Local Solutions – Here's Why I'm Still Cheering // Center for Global Development Blog. 06.05.2016. Available at: <https://www.cgdev.org/blog/usaiddidnt-hit-its-30-percent-target-local-solutions> (accessed: 25.03.2022).

15. USAID. Where Does the Money Go? Excel Spreadsheet. Available at: <http://www.usaid.gov/documents/1870/where-does-moneygo-excel-spreadsheet> (accessed: 25.03.2022).

16. USAID. Acquisition and Assistance Strategy. December 2018. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/AA-Strategy-02-04-19.pdf> (accessed: 25.03.2022).

17. Letter from Bob Corker to Rajiv Shah. 16.01.2015. Available: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/01-16-15%20-%20Corker%20letter%20to%20Admin%20Shah%20-%20IRDP%20LBG%20procurement%20oversight.pdf> (accessed: 25.03.2022).

18. USAID. New Partnerships Initiative. Fact Sheet. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/NPI_External_Fact_Sheet.pdf (accessed: 25.03.2022).

19. Igoe M. Is Samantha Power Taking on the Aid Establishment? // *Devex*. 13.08.2021. Available at: <https://www.devex.com/news/is-samantha-power-taking-on-the-aid-establishment-100481> (accessed: 25.03.2022).

20. Remarks of Administrator Samantha Power at USAID's Annual Small Business Conference. 10.06.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-10-2021-remarks-administrator-samantha-power-usaid-annual-small-business> (accessed: 25.03.2022).

21. USAID Administrator Samantha Power Opening Statement on the FY 2022 Budget Request to the Senate Foreign Relations Committee. 14.07.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/jul-14-2021-administrator-samantha-power-fy2022-budget-sfrc> (accessed: 25.03.2022).

22. USAID. Local Capacity Development Policy. August 2021. Version 8. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/LCD_Policy_-_FORMATTED_508_01-11.pdf (accessed: 25.03.2022).

23. Administrator Samantha Power on a New Vision for Global Development // USAID. 04.11.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/nov-4-2021-administrator-samantha-power-new-vision-global-development> (25.03.2022).

24. Council of International Development Companies (CIDC). Key Issues for the New Administration. June 2021. Available at: <https://www.pscouncil.org/CIDCreport2021> (accessed: 25.03.2022)

25. Saldinger A. As USAID Looks To Define 'Local,' Here's Where It Can Start // *Devex*. 07.02.2022. Available at: <https://www.devex.com/news/as-usaid-looks-to-define-local-here-s-where-it-can-start-102569> (accessed: 25.03.2022).

26. Cooley L., Gilson J., Ahluwalia I. Perspectives on Localization. Prepared in co-operation with PSC's Council of International Development Companies. August 2021. Available at: https://www.pscouncil.org/a/Resources/2021/Perspectives_On_Localization.aspx (accessed: 25.03.2022).

27. Saldinger A. As USAID Looks To Define 'Local,' Here's Where It Can Start // *Devex*. 07.02.2022. Available at: <https://www.devex.com/news/as-usaid-looks-to-define-local-here-s-where-it-can-start-102569> (accessed: 25.03.2022)

28. Letter from David Berteau to Joaquin Castro. 08.03.2022. Available at: https://www.pscouncil.org/a/Resources/2022/PSC_Letter_to_HFAC_IO_SubComm_Chair_Joaquin_Castro_on_USAID_Localization_March_8_Hearing_Issues.aspx (accessed: 25.03.2022).

29. Ainsworth D. Money Matters: USAID's local assistance funding falls sharply // *Devex*. 09.05.2022. Available at: <https://www.devex.com/news/money-matters-usaid-s-local-assistance-funding-falls-sharply-103180> (accessed: 11.05.2022).

30. Savoy C.M., Staguhn J. Global Development in an Era of Great Power Competition // CSIS Briefs. March 2022. Available at: <https://www.csis.org/analysis/global-development-era-great-power-competition> (accessed: 25.03.2022).

REFERENCES

Berrios, R. 2000. Contracting for Development: The Role of For-Profit Contractors in U.S. Foreign Development Assistance. Westport, CT: Praeger. xiv, 160 p.

Dunning, C. Is Local Spending Better? The Controversy over USAID Procurement Reform. *Center for American Progress*. November 2013. Available at: <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/11/ProcurementReform.pdf> (accessed: 25.03.2022).

Nagaraj, V.K. 2015. 'Beltway Bandits' and 'Poverty Barons': For-Profit International Development Contracting and the Military-Development Assemblage. *Development and Change*. Vol. 46. No. 4. P. 585-617. DOI: <https://doi.org/10.1111/dech.12164>

Norris, J. 2012. Hired Gun Fight: Obama's Aid Chief Takes on the Development-Industrial Complex. *Foreign Policy*. 18.07.2012. Available at: <https://foreignpolicy.com/2012/07/18/hired-gun-fight/> (accessed: 25.03.2022).

Roberts, S. 2014. Development Capital: USAID and the Rise of Development Contractors. *Annals of the American Association of Geographers*. Vol. 104. No. 5. P. 1030-1051. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/00045608.2014.924749> (accessed: 25.03.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1.

Vladimir I. BARTENEV, Cand. Sci. (History), Associate Professor, Chair, International Organisations and World Political Processes; Director, Center for Security and Development Studies MSU Lomonosov Moscow State University 1, Leninskie Gory, Moscow, 119991 Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 29.03.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 15.04.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 16.04.2022.

УДК 347.65/68

DOI: 10.31857/S2686673022040058

EDN: LGHMNU

Социальный контроль иностранного капитала в США

И.Ю. Архангельский*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).**Российская Федерация 121069 Москва, Хлебный пер.2/3**ORCID: 0000-0001-5107-2627**e-mail: p.bogorodov@mail.ru*

Резюме: Принято считать, что иностранный капитал создаёт новые предприятия на территории США, увеличивая тем самым занятость и оставляя на долю социального контроля только вопросы окружающей среды и экологии. Однако основным способом проникновения иностранного капитала в США на протяжении последних десятилетий оставалась скупка контрольного пакета акций уже работающих американских компаний, а не создание новых предприятий. Так, из общего числа американских предприятий, приобретённых или вновь основанных иностранцами в 1988 г., 92% перешли в собственность новых владельцев путём приобретения контрольного пакета акций. И хотя доля приобретённых компаний в последующие годы снижалась, она по сей день остаётся преобладающей. Слабость социальной формы контроля кроется в его недостаточной организации, поскольку составляющие системы подобного контроля иностранного капитала в США суть негосударственные, общественные организации или массовые движения, часто не имеющие в силу своей природы ни своего бюджета, ни достаточно чёткой организационно-управленческой структуры. Следствием этого является то, что общественное мнение реагирует лишь на наиболее заметные, становящиеся достоянием широкой общественности, факты деятельности иностранного капитала, в то время как другая его деятельность, скрытая от глаз средств массовой информации, остаётся неподконтрольной.

Ключевые слова: распродажа активов, золотые парашюты, заявка на выкуп компании, методы защиты от агрессора, недружественное предложение, залоговый выкуп активов, целевой выкуп, откупные, покупка для «зацепки», «ползучая» тендер-оферта

Для цитирования: Архангельский И.Ю. Социальный контроль иностранного капитала в США. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (4): 78–92.

DOI: 10.31857/S2686673022040058

Social Control of the Foreign Capital in the USA

Ivan Yu. Arkhangelsky*Research Fellow, Institute of the USA and Canadian Studies,**Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.**ORCID: 0000-0001-5107-2627**e-mail: p.bogorodov@mail.ru*

Abstract. It is generally assumed that foreign capital creates new enterprises in the United States, thereby increasing employment and leaving only environmental and environmental issues to the share of social control. However, the main way of penetration of foreign capital into the United States over the past decades has remained the purchase of a controlling stake in already operating American companies, and not the creation of new enterprises. Thus, of the

total number of American enterprises acquired or newly founded by foreigners in 1988, 92% became the property of new owners by acquiring a controlling stake. And although the share of acquired companies declined in subsequent years, it remains predominant to this day. The weakness of the social form of control lies in its insufficient organization, since the components of the system of social control of foreign capital in the United States are non-governmental, public organizations or mass movements, often not having by their nature either their budget or a sufficiently clear organizational and managerial structure. The consequence of this is that public opinion reacts only to the most noticeable facts of the activities of foreign capital that are becoming public, while its other activities, hidden from the eyes of the media, remain uncontrolled.

Keywords: divestiture, golden parachutes, takeover bid, shark repellent, hostile offer, leveraged buy-outs, targeted repurchase, greenmail, toehold purchase, creeping tender-offer.

For citation: Arkhangelsky I.Yu. Social Control of the Foreign Capital in the USA. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (4): 78–92.

DOI: 10.31857/S2686673022040058

ВВЕДЕНИЕ

Приобретение знаний, технологий, оборудования, квалифицированного персонала и рынков сбыта одними компаниями за счёт слияний и поглощений других это один из наиболее часто используемых способов продвижения на рынке. США по-прежнему крупнейший в мире рынок инвестиций – и внутренних, и зарубежных.

Количество объявленных сделок слияний и поглощений с участием американских компаний в экономике США только за один год – с 2018 по 2019 г. – увеличилось с 11 091 до 11 369. Заявленная совокупная стоимость приобретённых активов по этим сделкам за это время незначительно снизилась – с 1,96 трлн до 1,90 трлн долл. Количество объявленных сделок слияний и поглощений с участием американских покупателей увеличилось с 12 111 в 2018 г. до 12 588 в 2019 г., а объявленная совокупная стоимость приобретённых активов по этим сделкам снизилась с 2,04 трлн до 1,89 трлн долл.. Из сделок, анонсированных в 2019 г., 338 с совокупной стоимостью 1,23 трлн долл. Были предназначены для государственных целей США по сравнению с 441 сделкой с совокупной стоимостью 1,14 трлн долл. в 2018 г. С 1 января 2020 г. по 1 июля 2020 г. объявлено о 4 468 сделках по слияниям и поглощениям с участием целевых компаний США с заявленной совокупной стоимостью в 347 млрд. долл., и о 4 861 сделке по слияниям и поглощениям с участием американских покупателей с заявленной совокупной стоимостью в 378 млрд долл. США. За тот же период из сделок было объявлено о 105 сделках с участием публичных компаний США, общая стоимость которых составила 168 млрд долл. США.

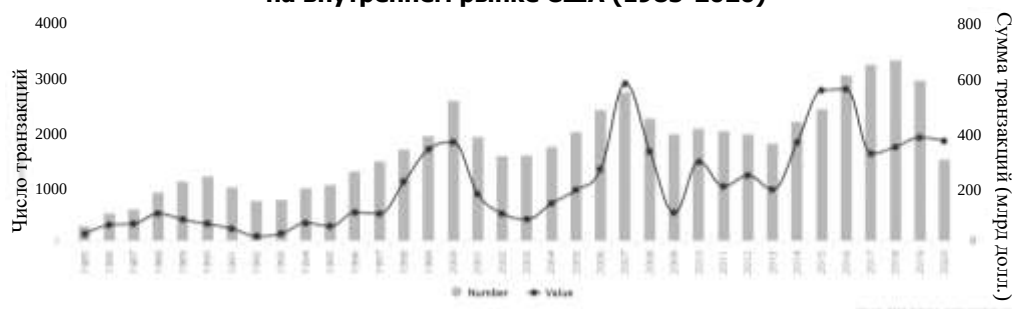
Целевыми отраслями промышленности, демонстрирующими наибольшую активность сделок по слиянию и поглощению последние годы, были *здравоохранение, финансовые услуги, технологии, энергетика, бизнес-услуги*.

Среди сделок в 2019 г. наибольшую стоимость имели: приобретение компанией «Бристоль – Майерс Сквибб» (*Bristole Myers Squibb*) корпорации «Селджен»

(Celgene) за 93,5 млрд долл.; корпорацией «Юнайтед технолоджиз» (*United Technologies*) компании «Рейтион» (*Raytheon*) за 89,7 млрд долл.; компанией «Эб-ви» (*AbbVie Inc.*) компании «Элерген» (*Allergan, plc*) за 84,4 млрд долл.; корпорацией «Оксидентл петролиум» (*Occidental Petroleum*) корпорации «Анарко петролиум» (*Anadarko Petroleum*) за 54,1 млрд долл.; компанией «Файделити нэшнл информейшн сервис» (*Fidelity National Information Services, Inc.*) компании «Волдплей» (*Worldpay, Inc.*) за 42,6 млрд долл. и другие [1].

Среди инвестиционных сделок по слиянию и поглощению компаний видное место занимают сделки, проводимые с помощью иностранного капитала (ИК). На диаграмме видно, как менялся объём ИК в экономике США с середины 80-х годов прошлого века по настоящее время.

Слияния и поглощения компаний иностранным капиталом на внутреннем рынке США (1985-2020)



Источник: Институт слияний, поглощений и альянсов.

Как же всё-таки относиться к слияниям и поглощениям местных компаний иностранными? Некоторые исследователи полагают, что они носят санирующий эффект; эффективность приобретённых иностранцами компаний возрастает, на местном рынке становится меньше слабых, нуждающихся в коммерческой или государственной поддержке предприятий [2]. Однако подобный рост эффективности часто связан с реструктуризацией активов, переменами в управлении и со значительным сокращением персонала, которые ведут к росту безработицы и напряжению в обществе.

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА

Социальный контроль ИК распространяется на те сферы его деятельности, которые непосредственно или косвенно затрагивают интересы различных социальных групп и всего общества в целом. ИК проникает в принимающую экономику двумя основными способами: путём создания новых иностранных предприятий и в результате слияний и поглощений местных предприятий. Как можно заметить, и создание новых предприятий, и покупка уже существующих местных предприятий далеко не безразличны для общества, ибо они затрагивают такие сферы, как *занятость* и *условия жизни*. В самом деле, переход предприятия к новому собственнику, особенно иностранному, часто имеющему совер-

шенно другую концепцию управления, структуры и даже самого существования предприятия, в подавляющем большинстве случаев связан с изменением кадровой политики, то есть попросту, с увольнениями работников. Таким образом, общество прямо заинтересовано в социальном контроле слияний и поглощений компаний, особенно, с участием ИК. Достаточно очевидным является и то, что такие слияния и поглощения могут негативно влиять на вторую сферу непосредственных интересов общества – на *условия жизни*. Слияния и поглощения предприятий часто сопровождаются реорганизацией бизнеса, включая перенос производства в новые районы или местности, создание новых и закрытие старых производств. Всё это может войти в противоречие с местными природными условиями или экологическими интересами жителей, причём нормы экологической безопасности могут при этом полностью выполняться. Таким образом, по причинам охраны окружающей среды, общество прямо заинтересовано в социальном контроле слияний и поглощений компаний, особенно с участием ИК, как правило, менее всего озабоченного охраной природы за тысячи километров от места базирования.

Очевидно, что по тем же самым причинам общество заинтересовано в социальном контроле создания новых иностранных предприятий на своей территории: оно может быть прямо связано с ухудшением *условий жизни* местного населения с точки зрения экологии, но лишь косвенно с уменьшением *занятости*. Например, выпуск новым иностранным предприятием более дешёвой и качественной продукции способен привести к разорению и закрытию предприятий местного конкурента. Для уменьшения занятости в этом случае необходимо, чтобы число потерявших работу на местном предприятии превышало число принятых на работу на иностранном предприятии. Намного чаще новые иностранные предприятия увеличивают занятость, поэтому их социальный контроль с точки зрения сохранения занятости намного менее актуален, чем социальный контроль слияний и поглощений. Кроме того, не будет преувеличением сказать, что сохранение своего рабочего места или своего бизнеса для большей части общества является приоритетным по отношению к вопросам защиты окружающей среды и охраны природы. Именно по этой причине автор в дальнейшем ограничится, в основном, рассмотрением системы и методов социального контроля слияний и поглощений местных компаний иностранными.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА И НЕОБХОДИМОСТЬ ЕГО СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

Начнём рассмотрение активности ИК на территории США с деятельности, требующей пристального социального контроля лишь в сфере охраны окружающей среды, то есть с создания новых иностранных предприятий. Обычно они существуют в виде американских филиалов зарубежных головных компаний и контролируются ими. Масштабы деятельности американских филиалов зару-

бежных компаний и их позитивное влияние на занятость можно оценить из обзора Бюро экономического анализа США за 2012 год [3].

Приведённые в указанном обзоре данные показывают число и общую стоимость приобретённых американских компаний, включая подразделения и функционирующие производственные мощности работающих американских предприятий, а также число и стоимость основанных иностранцами новых американских предприятий. При этом инвестиции могут быть произведены как самим иностранным вкладчиком, так и опосредованно, то есть существующим американским филиалом иностранной компании.

Среди приобретаемых компаний постепенно возрастает доля крупных фирм, активы которых составляют более 100 млн долл. Обращает на себя внимание тот факт, что с ростом активов приобретаемых иностранцами местных компаний число занятых на них работников падает, что говорит об усиленных сокращениях персонала.

В 2000-е годы наиболее активно крупные компании приобретались в нефтяной, электротехнической, металлургической, пищевой и перерабатывающей промышленности, торговле.

К 1980-м годам на фондовых рынках произошли ощутимые изменения. Возникновение этих процессов относится ещё к концу 1960-х годов. На рынках фондовых ценностей всё чаще стали появляться крупные пакеты акций или портфели ценных бумаг. Акционерный капитал, ранее расплывчатый среди большого количества мелких вкладчиков, стал концентрироваться в руках крупных институциональных инвесторов – взаимных фондов (*mutual funds*), брокерских домов (*brokerage houses*), страховых компаний, пенсионных фондов. С появлением крупных институциональных инвесторов размеры контрольных пакетов акций корпораций значительно уменьшились и могут составлять в настоящее время не более одного процента общего акционерного капитала компаний. Этим в значительной степени объясняется требование закона Вильямса «О биржах и ценных бумагах» извещать в установленный срок (десять дней) Комиссию по ценным бумагам и биржам о покупке 5% или более акций компании. Сроки хранения и распоряжения этими пакетами акций снизились с нескольких лет у индивидуальных вкладчиков до нескольких месяцев или даже дней у институциональных держателей. Таким образом, инвестиции в ценные бумаги многих компаний постепенно превратились из долгосрочных в краткосрочные. В таких условиях руководству компаний становится практически невозможно разрабатывать долгосрочную стратегию деятельности вверенных ему предприятий. Институциональные инвесторы, безликие держатели портфельных ценностей, не заинтересованы ждать долгосрочных прибылей, равно как и производить долгосрочные инвестиции. Они реализуют принадлежащие им портфели ценных бумаг сразу же, как только представляется малейшая возможность получить прибыль в другом месте, в более значительных размерах и в более короткий срок.

Если акциями компании владеют институциональные инвесторы, вопрос о продаже акционерного капитала может решаться в течение нескольких часов и независимо от желания руководства компании. Подобные условия породили новую волну слияний и поглощений, связанных с возможностью институциональных инвесторов спекулировать портфелями ценностей в процессе купли-продажи. Появились инвесторы, специализирующиеся на арбитражных операциях (*arbitrages*) т.е. спекуляциях по оценке стоимости акционерного капитала в процессе перехода собственности от одних держателей к другим.

Основное число слияний и поглощений американских компаний иностранцами на начало 2020-х годов приходится всё на те же крупнейшие страны-инвесторы [4]. С 1978 по 1988 г. из 2075 американских компаний, приобретённых иностранцами, около трети приходилось на британских покупателей. Канадские компании покупали примерно 20% общего числа приобретённых компаний, западногерманские – 7,3%, французские – 6,4%, швейцарские – 4,3%, голландские – 4,1%, австралийские – 3,7% и японские – 5,8%. Хотя отличительная особенность японских инвестиций состоит в том, что они в основном направлены на создание новых высоко автоматизированных предприятий, а не на покупку контрольного пакета уже работающих. Во второй половине 1980-х годов активность японских компаний по покупке американских фирм возрастала. Только с 1987 по 1988 г. число японских приобретений выросло с 45 до 74 компаний. Наибольший социальный резонанс получила покупка японской «Сони» (*Sony*) американской кинокорпорации «Коламбия пикчерс» (*Columbia Pictures*) и покупка японской «Мицубиси» (*Mitsubishi*) контрольного пакета Рокфеллеровского центра (*Rockefeller Center*).

Статистика говорит о том, что в конце 1980-х – начале 1990-х годов число европейских, австралийских и канадских приобретений уменьшилось. Но не надо забывать, что явление это весьма переменчивое (см. диаграмму выше). Кроме того, при написании данной работы были недоступны новейшие данные по слияниям и поглощениям с участием ИК из конкретных стран (эти сведения в силу их специфики публикуются со значительным опозданием). Некоторое замедление притока ИК в начале 1990-х годов было связано также с рядом крупных банкротств американских фирм, приобретённых иностранцами (*Allied and Federal Department Stores*, приобретённая канадской корпорацией Кампо *Campeau Corp.* и др.) Всё это отнюдь не означает, что социальный контроль ИК становится менее актуальным, ведь некоторое уменьшение числа слияний и поглощений может легко перейти в их стремительный рост, как это уже случалось, например, с французским капиталом в США в конце 1980-х годов. Тем более что в последние годы для усиления социального контроля ИК возникла и новая причина: всё чаще занятости угрожают случаи продажи активов (*divestitures*), то есть явления противоположные покупке компаний. Подобные случаи заметно участились среди европейских, канадских и австралийских компаний, владеющих предприятиями на территории США. Подробнее об этом явлении будет рассказано ниже. Что касается притока капитала из Западной Европы, то на его дви-

жение активно влияет начавшаяся в начале XXI века интеграция европейских государств.

СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА И ЕЁ СОСТАВЛЯЮЩИЕ

Социальный контроль ИК относится к негосударственным формам, поэтому его система не имеет чёткой организационной структуры, поскольку институты, её представляющие, возникали стихийно, не имеют бюджетного финансирования и не наделены полномочиями, которые имеют органы государственного контроля – политического, административного и экономического. С некоторыми институтами социального контроля ИК государство находится даже в перманентном, хотя и неофициальном, противостоянии, как это имеет место с профсоюзами или радикальными общественными движениями. Несмотря на это, социальные формы контроля могут быть весьма эффективными, если им придано некоторое организационное начало. Вопрос, таким образом, состоит в том, существует ли реально система социального контроля ИК, а если существует, то каковы её составляющие.

Прежде всего, необходимо отметить наличие двух основных типов социального контроля ИК. Это *общественный* (или чисто общественный) и *корпоративно-общественный* контроль. Важнейшая составляющая *общественного* контроля ИК в США – это *контроль занятости*. Иностранные инвестиции в принимающей экономике имеют двоякий эффект: наряду с созданием новых рабочих мест происходит их сокращение. В случае если долговременный баланс этих взаимно противоположных явлений складывается в пользу увеличения занятости, обусловленной притоком ИК (создание новых иностранных предприятий), то необходимость общественного противодействия деятельности ИК, равно как и его социальный контроль, теряют в глазах общества свою актуальность. Наоборот, контроль занятости приобретает чрезвычайную актуальность в тех случаях, когда происходит сокращение рабочих мест и рост безработицы (слияния и поглощения местных компаний иностранными).

Каковы же институты, осуществляющие *общественный* контроль занятости, что в подавляющем числе случаев выражается в контроле слияний и поглощений местных компаний иностранными? Прежде всего, к этим институтам относятся профсоюзы (в 1980-е годы в США насчитывалось 174 национальных и межнациональных профсоюза), другие общественные организации наёмных работников – отраслевые ассоциации, движения и т.д. Деятельность этих институтов активно влияет и на политические, и на административные формы контроля (Министерство труда, Министерство юстиции).

Другая важнейшая составляющая – *контроль окружающей среды*. Его объектами являются, в первую очередь, новые иностранные предприятия, создание которых может войти в противоречие с интересами защиты природы и охраны окружающей среды. Конечно, в подобные же противоречия способны войти

также слияния и поглощения с участием ИК, как это уже отмечалось выше, и контроль окружающей среды должен распространяться и на них, однако здесь нет столь прямой и очевидной связи с вопросами экологии, какую можно увидеть при создании новых предприятий на новых территориях.

Таким образом, можно говорить о своеобразной *системе социального контроля* ИК.

Система социального контроля в США



Чем представлены институты общественного контроля окружающей среды? Существует по крайней мере два рода подобных институтов: это природо-охранные общественные организации и природоохранные общественные движения. К последним можно отнести возникшее в конце 1960-х – начале 1970-х годов на основе старого «консервационистского» течения современное экологическое движение. Природоохранные общественные организации представлены Советом защиты природных ресурсов, Фондом охраны природы, Сьерра-клубом и многими другими.

Второй тип социального контроля ИК – корпоративно-общественный. Его основная составляющая – *контроль интересов вкладчиков*. Такое положение вызвано тем, что в США практически каждый четвертый житель является держателем

каких-либо ценных бумаг, в основном акций корпораций, поэтому можно с полным правом считать, что вкладчики представляют собой весьма обширный социальный слой. Объектом контроля вкладчиков являются слияния и поглощения с участием ИК, поскольку именно такие сделки способны нанести акционерам наибольший урон.

Рассмотрим методы, посредством которых типы социального контроля применяются на практике.

МЕТОДЫ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА

Наиболее ярко методы социального контроля ИК в США могут быть проиллюстрированы на примере общественного контроля занятости и корпоративно-общественного контроля интересов вкладчиков (акционеров) компаний. Эти методы можно также разделить на общественные (чисто общественные), связанные с привлечением самых широких слоёв населения, объединённых в непредпринимательские организации по отраслевому, региональному признакам (профсоюзы, союзы потребителей, местное самоуправление, общественные движения – экологические и др.), и корпоративно-общественные, связанные с принадлежностью к какой-либо предпринимательской организационной структуре (крупной корпорации, союзу производителей, какой-либо торгово-финансовой ассоциации и др.)

Очевидно, что наёмные работники, озабоченные прежде всего проблемами занятости, и вкладчики, заинтересованные в защите своих прав и своих сбережений (особенно учитывая то, что одни и те же люди часто принадлежат к обеим этим категориям одновременно), более всего страдают от ущемляющих их права недружественных слияний и поглощений компаний, работниками или акционерами которых они являются. В силу этого особый интерес представляет социальный контроль слияний и поглощений, проводимых с участием ИК.

Согласно официальным данным, недружественные приобретения в 1980-х годах составляли меньшую часть общего числа слияний и поглощений, однако по масштабу приобретаемого капитала это были одни из крупнейших сделок. Исследование, опубликованное Главным контрольно-финансовым управлением США, подтверждает, что число недружественных слияний и поглощений иностранцами американских компаний относительно невелико. В середине 1980-х годов, когда волна слияний и поглощений среди американских компаний достигла самого высокого уровня, число завершённых иностранцами сделок по приобретению американских компаний (*completed takeovers*) равнялось 17 из 25 предпринятых попыток недружественных слияний и поглощений. Для сравнения, за это же время американские компании предприняли 191 попытку недружественных слияний и поглощений американских же компаний, из которых завершили 77. Из упомянутых 17 завершённых иностранцами недружественных слияний и поглощений на долю британских компаний приходилось восемь сде-

лок, канадских – три, французских – две сделки и по одной на японские, голландские, шведские и швейцарские компании.

В последнее время число иностранных и чисто американских недружественных слияний и поглощений уменьшилось, однако они не прекратились, поэтому по-прежнему актуально знание и применение общественных и корпоративно-общественных методов социального контроля подобных сделок.

Каждому периоду проникновения ИК в принимающую экономику соответствовали свои, наиболее подходящие (с точек зрения общественного мнения, меняющегося законодательства и рыночной конъюнктуры) методы социального контроля недружественных иностранных офферт и следующих за ними слияний и поглощений.

Первые *общественные методы* социального контроля экспансии ИК в экономику США рождались в виде массовых *акций протеста* против засилия иностранцев в некоторых отраслях хозяйства и в географических регионах. На волне этих выступлений в конце прошлого – начале нынешнего века во многих штатах были приняты суровые законы против иностранцев, по большей части отменённые или смягчённые к настоящему времени. Массовые выступления против покупок иностранцами местных предприятий, грозящих потерей большого количества рабочих мест для наёмных работников, а также возможным ущемлением прав вкладчиков, как метод социального контроля ИК широко применяется в США и в наши дни. В 1990 г. британская «Би-ти-ар» (*BTR*) организовала тендер-оферту для покупки американской «Нортон» (*Norton company*), производителя пластмассовых и керамических изделий из г. Вустер, штат Массачусетс. Размер недружественного приобретения должен был составить 1,6 млрд долл. Справедливо опасаясь реструктуризации компании и массовых сокращений, 16 тыс. служащих компания «Нортон» к прибытию руководства «Би-ти-ар» в город устроили демонстрацию протеста. Некоторые жгли британские флаги и держали плакаты с надписью «Британцы, убирайтесь домой».

Следующими двумя методами социального контроля ИК и, в частности недружественных слияний и поглощений местных фирм иностранными можно считать *кампании в средствах массовой информации* и *судебные иски и петиции* в соответствующие государственные органы, прямо или косвенно вынужденные учитывать настроения своих избирателей.

Наконец, последним и самым убедительным методом социального контроля деятельности властных структур вообще и структур, ответственных за контроль проникновения ИК в принимающую экономику в частности, являются выборы в органы власти на всех уровнях. Именно этот метод наиболее очевидно и непосредственным образом влияет на политические формы контроля ИК, осуществляя обратную связь между социальными и политическими формами.

Перейдём к рассмотрению *корпоративно-общественных* методов социального контроля ИК. Первые *корпоративно-общественные* методы начали разрабатываться много лет назад. Их авторами считаются «голубые фишки» (*blue chips*), то есть известные компании, десятилетиями стабильно и прибыльно работающие на американском рынке.

Одним из самых известных методов корпоративно-общественного контроля найма и увольнения персонала (в основном руководящего) является раздача «золотых парашютов» (*golden parachutes*). Цель заключается в том, чтобы предотвратить любые необоснованные увольнения ключевых работников компании, что часто происходит при слияниях, поглощениях и последующей реорганизации предприятий. Если акционеры, принимая устав, включают в него пункт о «золотых парашютах», руководство корпорации может требовать для себя социальных гарантий против произвольных увольнений, а также материальных гарантий (крупных денежных компенсаций) на случай вынужденной отставки. Пункт о «золотых парашютах» входит составной частью в текст контракта, подписываемого руководителями компании при приёме на работу. Такие меры способствуют также объективному рассмотрению руководителями заявок и предложений (*takeover bids*) по слиянию и поглощению вверенных им компаний.

Начиная с 1980-х годов, с появлением институциональных инвесторов, вкладчики и руководство многих компаний вынуждены были разрабатывать и принимать особые методы корпоративно-общественного контроля, направленные против агрессивных, недружественных слияний и поглощений как со стороны местного, так и со стороны иностранного капитала. К этим методам следовало бы отнести и «акулью отраву» (*shark repellents*), то есть набор социальных мероприятий для работников компаний и определённые льготы для вкладчиков в качестве поправок к уставу компании, усложняющих враждебное поглощение.

ПРИЧИНЫ И СПОСОБЫ ОСЛАБЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ИНОСТРАННОГО КАПИТАЛА

Обсуждая методы корпоративно-общественного контроля ИК, нельзя обойти стороной следующую проблему. Понятно, что интересы предпринимателей и наёмных работников, руководства компаний и простых вкладчиков не всегда и не во всём совпадают. Часто случается, что руководство компании перед лицом недружественного предложения о слиянии или поглощении стремится соблюсти свои интересы в ущерб интересам персонала и вкладчиков. Подобная ситуация возникает при попытках руководства выкупить компанию в долг – *финансируемый выкуп*, ЛБО (*leveraged buyout - LBO*). Конечно, чаще всего ЛБО объявляется руководством объект-компания сразу после получения недружественного предложения (*hostile offer*) от компании-приобретателя. Цель ЛБО – превратить объект-компанию из публичной корпорации в частную, выкупив весь акционерный капитал или большую часть его у держателей. Для выкупа руководство объект-компания вынуждено привлекать значительные заёмные денежные средства от банков или других кредитных организаций. Обеспечением под такой займ, как правило, служат активы объект-компания (недвижимость, денежные средства и др.). Долговые обязательства включаются затем в структуру капитала выкупленной компании. Ущерб от подобного типа политики руководства компании состоит, во-первых, в ослаб-

лении социального контроля за деятельностью руководства компании, что негативно сказывается на отношении к персоналу компании (возможны необоснованные увольнения и т.п.) Во-вторых, в стремлении навязать заниженную цену при выкупе акций у держателей. В-третьих, в значительном ухудшении финансового состояния самой компании и необходимости последующей распродажи активов и неизбежного увольнения работников. В-четвёртых, как показывает опыт, ЛБО, как и выплата «откупных» (*greenmail*) провоцирует новые недружественные предложения других компаний-приобретателей. Практика показывает, что как только в ответ на заявку о выкупе (*takeover bid*) руководство объект-компании объявляет ЛБО, то сразу же целый поток новых недружественных предложений поступает акционерам объект-компании со стороны других компаний-приобретателей. Противоречие между акционерами и стоящими перед перспективой увольнения работниками объект-компании обостряется ещё и тем, что сторонний приобретатель (*outsider*) может позволить себе предложить акционерам объект-компании за их акции цену значительно выше, чем руководство самой объект-компании: сторонний приобретатель для получения необходимого денежного займа может предложить в качестве обеспечения под займ не только активы объект-компании, но и активы своего собственного предприятия. Таким образом, объявление ЛБО руководством объект-компании ведёт к ослаблению социального контроля за деятельностью компании, а, следовательно, к ослаблению социального контроля за деятельностью ИК, направленной на покупку местных компаний иностранными, со всеми вышеуказанными последствиями.

Надо упомянуть также о том, что руководство компаний может начать процесс выкупа акций у держателей и без залога имущества компании, а также независимо от того, угрожает ли компании слияние (поглощение) или просто имеется решение акционеров, либо совета директоров о постепенном выкупе акций у держателей. Подобная процедура известна как «целевой выкуп» (*target repurchase*). В самом деле, выкуп собственных акций компанией не обязательно должен производиться из рук «держателя-шантажиста», как это имеет место в случае «откупных». Выкуп собственных акций компания может производить самостоятельно из рук мелких и крупных держателей. Каковы бы ни были причины всякая покупка компанией-приобретателем 5% или более голосов держателей собственных акций, должна сопровождаться уведомлением Комиссии по ценным бумагам и биржам по форме 13D.

Интересную динамику движения цен на акции компаний в процессе целевого выкупа отмечают многие профессиональные участники фондового рынка. Например, при первоначальном (до посылки уведомления в Комиссию) аккумулировании собственных акций компанией, цены на приобретаемые акции начинают расти. Сразу же после официального уведомления Комиссии и опубликования информации в печати («Уолл-стрит джорнел» или «Ньюс дайджест»), цены на собственные акции компании-приобретателя начинают снижаться.

Целевой выкуп, как и выкуп в долг, ведёт к ослаблению социального контроля деятельности и местного, и иностранного капитала, поскольку и в том, и в другом случае целью руководства компании является перевод открытой корпорации (*public corporation*) в закрытую, частную (*closely held, private corporation*).

Другой набор способов ослабления социального контроля ИК связан с попытками иностранных компаний возможно более келейно и неожиданно захватывать контроль над местными конкурентами. При этом иностранные фирмы стремятся проводить сделки по покупке контрольных пакетов акций с наибольшей возможной конфиденциальностью, таким образом максимально избегая социального контроля своей деятельности. Полной внезапности и конфиденциальности, однако, достичь иностранным компаниям не удастся. Существующая в США система административного законодательного контроля, в первую очередь закон Вильямса¹, препятствуют этому: как только покупаются 5% или более акций объект-компании, компания-покупатель бывает вынуждена раскрыть свои планы перед комиссией, биржей, на которой зарегистрирована объект-компания и руководством самой объект-компании. ИК стремится в той или иной степени использовать легальные или полуполигальные предложения, чтобы не информировать своевременно указанные инстанции о покупке контрольного пакета акций. Иностранная компания-приобретатель в этом случае, не раскрывая своих планов, покупает у арбитражеров или других продавцов на открытом рынке для «зацепки» менее 5% акций объект-компании (*toehold purchase*). Таким образом, если иностранная компания-приобретатель располагает сетью дружественных ей фирм, то они способны постепенно аккумулировать большие пакеты акций, не превышая в каждом отдельном случае 5%-го барьера. Такие компании могут быть связаны между собой отношениями, которые существуют, например, между подлинным владельцем (*beneficial owner*) и номинальным. Покупка будет неофициальной, а полноценное слияние или поглощение невозможны. Вместе с тем, подобное совместное владение выгодно тем компаниям, которые входят в единую систему поставщиков и покупателей продукции, с которой приобретённая компания связана по роду своей деятельности. Подобный способ называется «ползучей» тендер-офертой (*creeping tender offer*) в противоположность публичной тендер-оферте (*public tender offer*), которая в первую очередь и является объектом регулирования закона Вильямса. Нужно признать, что хотя способ «ползучей» тендер-оферты и позволяет формально обойти закон Вильямса, подобная операция всё же может быть признана противозаконной, если о ней станет известно и если действия дружественных компаний-приобретателей малых пакетов акций будут на основе неопровержимых доказательств квалифицированы как сговор (*acting in concert*). Если такое определение будет вынесено судом, то покупка даже малых пакетов акций объект-компании будет признана недействительной и противоречащей правилам, установленным Комиссией по цен-

¹ Williams Act (1968) внес §§13(d)-(e), 14(d)-(f), 15 в Закон о биржах и ценных бумагах (Securities and Exchange Act) 1934 г.: U.S.C. §§78m(d)-(e), 78n(d), (Ed. 1976 & Supp. II 1978).

ным бумагам и биржам, поскольку о всяких совместных действиях, направленных на покупку в общей сложности более 5% акций какой-либо компании, или на смену её руководства, должно быть своевременно сообщено в эту организацию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ деятельности иностранного капитала в экономике США приводит к выводу о крайней необходимости поддерживать, усиливать и совершенствовать социальные формы контроля деятельности иностранного (и местного) капитала. Особенно пристальный социальный контроль должен и осуществляться в области слияний и поглощений компаний, поскольку именно такие сделки наиболее негативно влияют на занятость населения.

ИСТОЧНИКИ

1. Daniel Litowitz, Lara Aryani and Joon Lee. Public mergers and acquisitions in the United States: overview, Shearman & Sterling LLP, October 1, 2020. Available at: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/I84175f761cb111e38578f7ccc38dcbec/View/FullText.html?productData=categoryPageUrl%3AHome%2FAbout%2FContributor%2FShearmanSterlingLLP&navId=F01F80B4CE9F5997F3E59412FACF7EA9&transitionType=CategoryPageItem&contextData=\(sc.Default\)&comp=pluk](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/Document/I84175f761cb111e38578f7ccc38dcbec/View/FullText.html?productData=categoryPageUrl%3AHome%2FAbout%2FContributor%2FShearmanSterlingLLP&navId=F01F80B4CE9F5997F3E59412FACF7EA9&transitionType=CategoryPageItem&contextData=(sc.Default)&comp=pluk) (accessed 01.01.2022).
2. Economic and Other Impacts of Foreign Corporate Takeovers in OECD Countries. International Investment Perspectives: Freedom of Investment in a Changing World, OECD, 2007, Part I, Chapter 4. Available at: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/40476100.pdf> (accessed 01.01.2022).
3. FDIUS: Final Result from the 2012 Benchmark Survey. Available at: https://apps.bea.gov/international/pdf/fdius_2012f/Tables%20I%20A1%20to%20A9.pdf (accessed 29.12.2021).
4. SUSA: United States Facts Sheet (09-01-21). Available at: <https://www.trade.gov/sites/default/files/2021-09/SUSA%20-%20United%20States%20Fact%20Sheet%20%2809-01-21%29.pdf> (accessed 29.12.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Мусатов В.Т., Международная миграция фиктивного капитала. М.: *Международные отношения*, 1983, с. 62-78, 160-176.
- Цорионов С.В. Проникновение иностранного капитала в экономику США и усиление межимпериалистического противоборства. Автореф. дис. на соиск. учён. степ. канд. экон. наук (08.00.01) М., 1985, 24 с.

REFERENCES

Musatov V.T., Mezhdunarodnaia migratsiia fiktivnogo kapitala [International migration of fictitious capital] (In Russ.). Moscow, International Relations, 1983, pp. 62-78, 160-176.

Tsorionov S.V. Pronikновение inostrannogo kapitala v ekonomiku SShA i usilenie mezhimperialisticheskogo protivoborstva [The penetration of foreign capital into the U.S. economy and the strengthening of inter-imperialist confrontation]. Moscow, 1985, 24 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

АРХАНГЕЛЬСКИЙ Иван Юрьевич, научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069, Хлебный пер., д. 2/3.	Ivan Yu. ARKHANGELSKY, Research Fellow, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation.
--	---

Статья поступила в редакцию / Received 29.12.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 27.01.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 29.01.2022.

JEL Q17, Q18

УДК 338.23, 339.97

DOI: 10.31857/S268667302204006X

EDN: GYBYYN

Влияние пандемии *COVID-19* на продовольственную систему Канады

Л.С. Ревенко

*Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России.*

Российская Федерация, 119454 Москва, проспект Вернадского 76.

ORCID: 0000-0002-1519-1183 e-mail: l.revenko@inno.mgimo.ru

О.И. Солдатенкова

Институт США и Канады Российской академии наук.

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

ORCID: 0000-0003-3225-3080 e-mail: oisoldatenkova@hotmail.com

Н.С. Ревенко

*Институт исследований международных экономических отношений
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.
125993 Москва, Ленинградский проспект, 49.*

ORCID: 0000-0002-0359-5201 e-mail: reni100@yandex.ru

Резюме: В статье даётся оценка изменений в продовольственной системе Канады, вызванных пандемией COVID-19. Хотя агропродовольственный сектор страны характеризуется высокой степенью развития, ориентированностью на самообеспечение продуктами питания, гибкой системой регулирования, пандемия, как в других странах мира, поставила перед ним новые задачи по обеспечению населения продуктами питания. Исследуется реакция элементов продовольственной системы Канады на проблемы и вызовы пандемии. Выявлены наиболее уязвимые звенья цепочки поставок продовольствия в сложившихся обстоятельствах, обозначены причины относительной устойчивости продовольственной системы страны в условиях пандемии.

Ключевые слова: Канада, продовольственная система, сельское хозяйство, пандемия COVID-19, устойчивость продовольственного сектора

Для цитирования: Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. Влияние пандемии COVID-19 на продовольственную систему Канады. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52 (4): 934-107.

DOI: 10.31857/S268667302204006X

Impact of the COVID-19 Pandemic on Canada's Food System

Lilia S. Revenko

Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of Russia.

76 Prospect Vernadskogo, 119454 Moscow, Russian Federation

ORCID: 0000-0002-1519-1183 e-mail: l.revenko@inno.mgimo.ru

Olga I. Soldatenkova

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

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

ORCID: 0000-0003-3225-3080

e-mail: oisoldatenkova@hotmail.com

Nikolay S. Revenko

Institute for Research of International Economic Relations, Financial University.

49 Leningradsky Prospekt, 125993 Moscow, Russian Federation,

ORCID: 0000-0002-0359-5201

e-mail: reni100@yandex.ru

Abstract: The article assesses the changes in Canada's food system caused by the COVID-19 pandemic. Though agri-food sector of the country is characterized by a high degree of development, a focus on self-sufficiency in food, and a flexible regulatory system, the pandemic however, as in other countries of the world, has set new challenges for it to provide the population with food. The authors explore the response of elements of Canada's food system to the problems and challenges of the pandemic. They identified the most vulnerable links in the food supply chain under present circumstances and outlined the reasons for the relative stability of the food system of the country amid the pandemic.

Keywords: Canada, food systems, agriculture, pandemic, COVID-19, sustainability.

For citation: Revenko L.S., Soldatenkova O.I., Revenko N.S. Impact of the COVID-19 Pandemic on the Functioning of Canada's Food System. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (4): 93-107. DOI: 10.31857/S268667302204006X

ВВЕДЕНИЕ

Экономические последствия пандемии COVID-19 имеют явно выраженные отраслевые и региональные особенности, и уже достаточно длительный период функционирования агропродовольственной сферы мира в новых условиях даёт возможность сделать первые обобщения и выводы о воздействии этого явления на обеспечение продовольствием населения мира и отдельных стран.

Цель данного исследования состоит в анализе изменений в продовольственной системе (ПС) Канады под влиянием пандемии. Авторы предприняли попытку достичь поставленной цели через решение нескольких задач, а именно: дать общий обзор научных взглядов на изменения в ПС мира и оценить изменения ПС Канады, которые выявились и были преодолены после ковидного шока. Интерес к обозначенным процессам в этой стране объясним тем, что её национальная продовольственная система относится к устойчивым и способна не только обеспечить население страны продуктами питания, но и формирует доход производителей за счёт экспорта сельскохозяйственных товаров.

Одновременно с деструктивным воздействием пандемии мир испытывает разнонаправленное влияние и других мегатрендов: взаимодействие тенденций глобализации и деглобализации, технологические преобразования, в том числе цифровизация, климатические изменения. В этих обстоятельствах проявилась потребность в трансформации ПС. Ковидный компонент в данном процессе

может считаться одним из важнейших, но не единственным, и опыт функционирования ПС Канады в условиях пандемии это подтверждает.

ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ПАНДЕМИИ НА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫЕ СИСТЕМЫ

Воздействие пандемии COVID-19 на агропродовольственный сектор в мире выявило уязвимые места в цепочке поставок сельскохозяйственного сырья и продовольствия. Степень отклонений от нормального функционирования элементов цепи варьируется в широких пределах как в регионах мира, так и на национальном уровне. В научном сообществе распространено мнение, что пандемия стала серьёзным, но не последним, системным потрясением, а её уроки должны способствовать трансформации ПС таким образом, чтобы в будущем адекватно и быстро реагировать и на другие факторы воздействия.

Группа исследователей из США, Франции, Великобритании, Швейцарии, Китая и ЮАР [Barrett C.B., Fanzo J., Herrero M. et al. 2021: Article 101001] выделяет несколько ключевых уроков для трансформации ПС, извлечённых из опыта пандемии: создание сетей и программ социальной защиты населения; повышение устойчивости цепочки поставок за счёт увеличения разнообразия, гибкости, модульности и избыточности в схемах производства, переработки и распределения; повышение устойчивости цепочки поставок к системным шокам посредством оптимизации портфеля глобальных, региональных и местных поставщиков с учётом затрат и рисков; финансирование науки и укрепление доверия к ней, в том числе имея в виду уроки поведенческой науки о борьбе с дезинформацией в сочетании с эффективным управлением каналами социальных сетей; прогнозирование и мониторинг быстро меняющихся условий в режиме, близком к реальному времени.

Интересен вывод авторов о том, что пандемии – это давно прогнозируемое следствие чрезмерного нарушения природных экосистем человеком (частично из-за расширения землепользования в сельском хозяйстве), которое увеличивает подверженность зоонозам, непоследовательных и непрозрачных правил безопасности пищевых продуктов и недостаточной интеграции между продуктами питания, окружающей средой и здоровьем. Поэтому необходимо лечить первопричины, а не только симптомы, и анализ первопричин – это ключ к выявлению каждого ограничивающего фактора.

Обзор краткосрочных и долгосрочных последствий пандемии COVID-19 и других шоков в системе общественного здравоохранения на ПС в странах с низким и средним уровнем доходов с использованием принципов устойчивости и политической экономии содержится в работе А. Эбата, Н. Нисбетт и С. Гиллеспи [Ebata A., Nisbett N., Gillespie S. 2021: 73–94]. Авторы отмечают, что меры по замедлению распространения COVID-19 оказали влияние на продовольственную безопасность, в частности и на питание бедных и маргинальных домохозяйств и сообществ.

Весьма интересны результаты обзора научной литературы по влиянию пандемии *COVID-19* на продовольственную безопасность и нарушения в работе ПС в странах мира, выполненного Д. Колафеммина, Х. Билали и Р. Капоне [Colafemmina D., El Bilali H., Capone R. 2020: 925–933]. Хотя авторы не вводили никаких географических ограничений, научная литература, включённая в обзор, охватывает в основном Западную и Южную Европу, Северную Африку и Северную Америку, а также Китай. Авторы отмечают, что доступность продовольствия во время пандемии не снизилась до катастрофического уровня, поскольку аграрный сектор освобождался от ограничений во время введённых локдаунов. Однако все стадии производства продуктов питания, их транспортировки, цепочек поставок и распределения были тем или иным образом нарушены. Отвечая на вопрос, почему *COVID-19* оказал такое сильное влияние на продовольственную безопасность и ПС, авторы делают вывод, что продовольственные системы изначально не были устойчивыми и пандемия только обострила существующие проблемы.

В работе Дж. Бекмана и А.М. Кантримен рассмотрены изменения в сельскохозяйственном производстве под воздействием пандемии, которые привели к снижению ВВП многих стран. По мнению авторов, с учётом отставания в производственных циклах, связанного с сельским хозяйством, на рынки сельхозпродукции в течение нескольких лет могут оказывать влияния изменения в производстве отдельных видов сельскохозяйственных товаров, а также мяса и молочных продуктов [Beckman A., Countryman A.M. 2021: 1608].

Научный интерес вызывают результаты работ, оценивающих влияние пандемии на агропродовольственный сектор и ПС в разных регионах и странах мира. Анализируя непосредственные последствия пандемии для ПС и первоначальные меры реагирования правительств и глобальных агентств по управлению кризисом, Ш. Фан, П. Тенг, П. Чю, Дж. Смит и Л. Коупленд [Fan S., Teng P., C. Pew P., Smith G., Copeland L. 2021: Article 100501] делают вывод о том, что азиатская ПС в целом и вопреки ожиданиям оставалась в высшей степени устойчивой. На основе анализа азиатского опыта они подчёркивают, как важно сохранять открытые каналы перемещения продуктов питания и сельскохозяйственных рабочих, укреплять систему социальной защиты, продолжать инвестирования в исследования и инфраструктуру, улучшать регулирование «влажных рынков» и влиять на поведение людей в потреблении экологически чистой и здоровой пищи.

Воздействие *COVID-19* на системы сельского хозяйства в Европе через призму устойчивости группа экспертов из Бельгии, Болгарии, Великобритании, Германии, Испании, Италии, Нидерландов, Норвегии, Польши, Румынии, Франции, Швейцарии и Швеции [Meuwissen M.P.M., Feindt P. H., Slijper T. et al. 2021: Article 103152] анализирует на основе результатов 11 тематических исследований (*case studies*) в ряде европейских стран. Авторы дают оценку того, каким образом различные сельскохозяйственные системы были подвержены кризису, какие возможности устойчивости были выявлены и насколько устойчивость была под-

держана или ограничена социальной и институциональной средой сельскохозяйственных систем.

Исследовав уязвимость цепочки поставок продуктов питания Великобритании, Ф. Гарнетт, Б. Доерти и Т. Херон [Garnett P., Doherty B., Heron T. 2020: 315–318] отмечают недостаточный потенциал внутреннего производства таких продуктов, цепочки поставок точно в срок (*just-in-time*) и проблемы на рынке труда, связанные с выходом страны из ЕС, которые ослабили её ПС. В работе Л. Проссера, Е.Т. Лейн и Р. Джонс [Prosser L., Lane E.T., Jones R. 2021: Article 103038] показано, каким образом сотрудничество производителей продуктов питания в Уэльсе позволило внедрить новые и инновационные пути выхода на рынок во время локдауна, введенного правительством для предотвращения распространения коронавируса.

Среди работ, касающихся влияния пандемии COVID-19 на агропродовольственную систему Северной Америки, можно отметить исследование группы научных сотрудников американских и канадских университетов [Weersink A., von Massow M., Bannon N. et al. 2020: Article 103039], главным выводом которого, на наш взгляд, можно считать то, что для лучшего понимания долгосрочных последствий пандемии необходимы дополнительные исследования экономических взаимоотношений всех звеньев ПС, а не отдельных её частей.

В целях данного исследования интересна работа группы специалистов из Канады, Перу, ЮАР и Уганды [Zavaleta-Cortijo C., Ford J., Arotoma Rojas I. et al. 2020: e381–e382], касающаяся весьма сложной темы – укрепления ПС коренных народов под влиянием климатических изменений и пандемии. Авторы отмечают, что коренные народы подвергаются особенно высокому риску заражения коронавирусом вследствие дискриминации, социальной изоляции, лишения прав на землю и широкого распространения различных форм недоедания. Многие из этих причин неравенства усугубляются изменением климата, которое подрывает механизмы его преодоления, традиционно используемые для борьбы с экстремальными явлениями, такими как пандемии, и нарушают ПС и диету местного населения. Устранение структурных неравенств и укрепление систем знаний коренных народов открывают возможности для повышения устойчивости к сложным социально-экологическим потрясениям, включая климатические последствия и пандемии.

Влияние пандемии на продовольственную безопасность и продовольственную систему Канады в целом и её отдельные элементы изучено в исследованиях С. Шарлебуа и Дж. Мьюзик [Charlebois S., Music J. 2021: Article 2241], Б.Дж. Дитона и Б.Дж. Дитона [Deaton B.J., Deaton B.J. 2021: 161–166], Дж.Е. Хоббс [Hobbs J.E. 2021: 189–196], Е. Годдард [Goddard E. 2021: 167–185] и других исследователей.

ПЕРВОНАЧАЛЬНАЯ РЕАКЦИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ КАНАДЫ НА ПАНДЕМИЮ

Продовольственная система Канады представляет собой интегрированную цепочку поставок, включающую сельское хозяйство, переработку сельскохозяйственного сырья и производство продуктов питания и напитков, розничную и оптовую торговлю продовольствием и поставщиков общественного питания. В ней генерируется 7,4% ВВП страны, из которых только 28,5% приходится на сельское хозяйство. Канада является чистым экспортёром сельскохозяйственных товаров и входит в пятёрку стран – крупнейших экспортёров и импортёров продукции сельского хозяйства и продовольствия [Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. 2022: 112–126].

Пандемия *COVID-19*, во время которой обеспечение населения доступным и безопасным продовольствием оставалось приоритетом правительства, стала своеобразной проверкой функционирования ПС Канады. Основываясь на многолетнем опыте функционирования ориентированной на потребителя ПС, канадцы привыкли к тому, что любые продукты питания всегда доступны в удобное время, в желаемом месте и по разумной цене. Хотя пандемия вызвала значительные и немедленные изменения рыночных условий, канадские потребители имели такой же широкий ассортимент продуктов питания по ценам, которые в 2020 г. выросли меньше, чем в 2019 г. [Ker A.P., Cardwell R. 2021: 155–156].

Конечно, не все провинции Канады столкнулись с проблемой роста цен в одинаковой степени, и не везде цены на продукты питания увеличились незначительно. Однако учёные Канады в целом положительно оценивают реакцию ПС страны на произошедшие изменения. Важно, что в 2020 г. общий объём доступных для потребления продуктов для завтрака увеличился на 5,9%, рафинированного сахара на 1,4%, пшеничной муки на 0,4%, молока остался на прежнем уровне, а по ряду продовольственных товаров он несколько сократился (яиц на 0,3%, мяса птицы на 1,9%, красного мяса на 7,2%) главным образом из-за снижения доступности свинины (-14,8%) [1]. Такие неплохие показатели во многом объясняются высокой надёжностью систем доставки сельскохозяйственной продукции, а также внедрением инноваций, позволивших оперативно решать возникающие проблемы.

Существенно – на 14,9% в 2020 г. по сравнению с предыдущим годом – вырос канадский экспорт продукции сельского хозяйства и рыболовства [2], что связано с ростом экспортных цен и объёмов поставок. Наиболее значительно вырос экспорт пшеницы, рапса, гороха, чечевицы и соевых бобов. Такой результат является следствием сочетания нескольких факторов.

Во-первых, доставка канадских зерна и масличных культур до морских портов осуществляется в основном железнодорожным транспортом в контейнерах, а одним из последствий пандемии стало снижение перевозок других продуктов, что увеличило доступность канадских железных дорог.

Во-вторых, результатом восстановления поголовья свиней после эпидемии африканской чумы в Китае стал рост на 38% объёма экспорта в эту страну канадских кукурузы и сои на корм скоту, что дало треть прироста экспортных поставок этой группы товаров. Одновременно выросли поставки зерновых, масличных и зернобобовых в другие страны Азии.

В-третьих, снижение импортной пошлины на чечевицу в Индии с 30 до 10% и увеличение спроса на неё в странах Ближнего Востока и в Турции имели следствием увеличение её экспорта из Канады.

Таким образом, рост экспорта канадской сельхозпродукции произошёл в основном под воздействием сложившейся на мировом рынке конъюнктуры и лишь частично связан с последствиями пандемии [Barricello R. 2021: 257–258].

В то же время весьма негативное влияние COVID-19 оказал на сектор общественного питания, на который до пандемии приходилось 30% расходов населения на продовольствие. Весьма быстро потребители переориентировались на продовольственные магазины, в результате покупки в кафе и ресторанах в марте 2020 г. резко сократились, а в магазинах выросли, что повлекло сбои в цепочках доставки продуктов питания. Хотя к концу 2020 г. и в 2021 г. объём продаж в сфере общественного питания вырос, он не достиг допандемического уровня.

Вследствие закрытия кафе и ресторанов снизился спрос на продукцию аквакультуры. Одновременно выросло потребление овощей и фруктов, выращенных в домохозяйствах, поскольку увеличилось число жителей страны, занявшихся садоводством. Кроме того, фермеры быстро перешли на прямые продажи своей продукции через онлайн-платформы.

В целом, как показал опыт, эффективность функционирования ПС является необходимым, но недостаточным условием для решения проблемы продовольственной безопасности во время пандемии. Существенное условие – это обеспечение экономического доступа к продовольствию, а оно зависит от уровня доходов населения и цен на продовольствие. То есть возникшие в обществе опасения по поводу отсутствия продовольственной безопасности не равносильны отказу функционирования системы снабжения продовольствием [Deaton B.J., Deaton B.J. 2021: 165–166].

С большой долей вероятности можно утверждать, что транспортировка и распределение продовольствия представляют собой потенциально уязвимую часть ПС Канады. Особенно это проявилось во время пандемии в торговле с США и Мексикой. Поскольку США являются нетто-импортёром говядины и крупного рогатого скота из Канады, то американо-канадский рынок свиней тесно интегрирован, а североамериканский рынок свежих фруктов и овощей связан с сезонными моделями производства в Канаде, США и Мексике.

Важный урок пандемии состоит в том, что во время кризиса необходимо уделять приоритетное внимание открытым границам для беспрепятственного потока товаров первой необходимости – продуктов питания и продукции сельскохозяйственного производства. Тот факт, что эти цепочки поставок в Канаде были хорошо налажены и эффективно функционировали до начала пандемии, облегчил меры для их бесперебойной работы. Создание же новых цепочек во

время кризиса представляется более проблематичным и уязвимым при внезапном введении экспортных ограничений.

Ещё одна проблема связана с рабочей силой, включая риск её нехватки из-за болезни людей, их самоизоляции или ограничений передвижения. Сельскохозяйственный сектор Канады сильно зависит от временной иностранной рабочей силы, нанимаемой на период проведения сельхозработ. В 2018 г. в нём было занято 55 тыс. временных иностранных работников, или одна пятая общего числа занятых в этом секторе. Особенно высока их доля в теплицах, питомниках и при производстве цветов, в овощеводстве, бахчевом хозяйстве, в молочном животноводстве, в выращивании фруктов и орехов. В этих отраслях сезонные работники составляли в этот период не менее одной трети общего числа занятых [3].

Первоначальные опасения по поводу нехватки рабочей силы в трудоёмких секторах первичного производства, которые полагаются на иностранных рабочих, уменьшились, поскольку правительство предприняло шаги для минимальных нарушений людских потоков, в том числе за счёт выдачи временных трудовых виз. Основной уязвимостью рабочей силы в цепочках поставок пищевых продуктов в Канаде было здоровье и безопасность работников.

Ситуация на мясоперерабатывающих предприятиях оказалась особенно подходящей для распространения вируса, учитывая факторы окружающей среды (холод и влажность), операционную схему (рабочие стоят бок о бок вдоль переполненных шумных производственных линий) и тесные жилищные условия для временных иностранных рабочих. Это привело к тому, что в конце апреля – начале мая 2020 г. мощности в некоторых из этих учреждений только по убою говядины снизились более чем на 60% [Hobbs J.E. 2021: 191–192]. Аналогичная ситуация была характерна для овощеводства и садоводства.

Чтобы снизить влияние пандемии на нехватку трудовых ресурсов, были разработаны программы на уровне отдельных провинций. Так, правительство Квебека в 2020 г. выделило фермерским хозяйствам 45 млн долл. на выплату заработной платы наёмным рабочим и дополнительные субсидии на цели здравоохранения и найма персонала [Larue B. 2021: 276–277].

Из-за нехватки работников на крупных предприятиях пищевой промышленности и незначительного падения спроса на продукты питания по причине введённых правительством страны ограничений на выход людей за пределы жилых помещений, загрузка мощностей по производству продуктов питания во II квартале 2020 г. снизилась примерно на 5,7 процентных пункта [Hailu G. 2021: 180]. Для стабилизации ситуации были приняты меры и на национальном уровне. Так, в мае 2020 г. правительство Канады упростило доступ фермеров, осуществляющих бизнес с использованием личных банковских счетов, к специально созданному счёту, что позволило им получать беспроцентные кредиты, а для поддержки пищевых предприятий и фермеров дополнительно выделило 252 млн долл. США [3].

Действия, предпринятые в условиях чрезвычайного положения, изменили реальность закупок продуктов населением. Произошёл сдвиг расходов на про-

довольствие от общественного питания к приобретению продуктов в розничной торговле. Закрытие кафе и ресторанов во время локдаунов способствовало тому, что это случилось крайне быстро и привело к сбоям в цепочках поставок пищевых продуктов.

Воздействие пандемии на розничную торговлю продовольствием и общественное питание в Канаде всё ещё продолжается, и долгосрочные последствия остаются неопределёнными. Очевидно, однако, что у потребителей теперь другие ожидания в отношении покупок таких продуктов, чем были до пандемии. В настоящее время наблюдается некоторое восстановление продаж в сфере общественного питания, но какова будет его структура и будет ли этот сектор таким же значительным, пока неизвестно [Goddard E. 2021: 175].

Через год после начала пандемии учёные отмечали, что ряд краткосрочных потрясений спроса и предложения, которые начинали отражаться в цепочках поставок продуктов питания в Канаде в начале апреля 2020 г., к середине или концу лета того же года в основном утихли [Hobbs J.E. 2021: 195]. По иронии судьбы отлаженная годами схема большинства цепочек поставок пищевых продуктов «точно в срок» конкретным клиентам без резервных мощностей, которая привела к первоначальным сбоям, стала одной из причин её быстрого восстановления [Weersink A., von Massow M., Bannon N. et al. 2021: 13].

РЕАКЦИЯ НА ПАНДЕМИЮ ОТДЕЛЬНЫХ СЕКТОРОВ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА КАНАДЫ

Канадские производители крупного рогатого скота вступили в 2020 год с проблемами развития отрасли: сокращением племенного стада на протяжении 15 лет, высоко концентрированным перерабатывающим сектором, существующими опасениями по поводу увеличения заменителей мяса и давлением на отрасль с целью сокращения углеродного следа. Самым большим неожиданным событием для канадского рынка говядины 2020 года стали закрытие предприятий по забою крупного рогатого скота (КРС) по всей Северной Америке и нестабильность сектора переработки говядины.

Ранние вспышки COVID-19 на двух крупнейших предприятиях Канады по забою КРС, на которые вместе приходится более 70% мощностей, резко сократили количество забитого скота и привели к тому, что 130 тыс. голов находились в ожидании [4]. Закрытие бизнеса и введённые ограничения привели к необходимости перенаправлять поставки от предприятий общественного питания в розничные магазины. Не обошлось без сложностей из-за различий в логистике распределения, размере упаковки и качестве мяса. Однако с течением времени никаких дальнейших негативных последствий, помимо неожиданностей, вызванных первоначальными потрясениями, не наблюдалось. Выросли продажи изделий из более дешёвых частей мяса и гамбургеров, а продажи более дорогих ресторанных снизились.

Основной причиной сбоев в этом секторе были нехватка рабочей силы и остановки предприятий по упаковке говядины, но канадские потребители не

сталкивались с её нехваткой во время пандемии, в отличие от локальных проблем с поставками говядины потребителям в США. После роста на 15–20% уже в августе 2020 г. розничные цены на говядину вернулись к уровням, существовавшим до пандемии [Rude J. 2021: 239].

Канадский сектор свиноводства продемонстрировал гибкость, устойчивость и приспособился к ситуации, связанной с *COVID-19*, чтобы обеспечить развитие отрасли. В 2020 г. общий объём забоя свиней в Канаде составил 22,6 млн голов, что на 4,0% больше, чем в 2019 г. Перемещение поголовья свиней между провинциями Канады это обычное явление, но в 2020 г. оно увеличилось в ответ на изменения мощностей перерабатывающих предприятий. В цепочке поставок свинины также возникли некоторые трудности, напрямую связанные с пандемией: снижение цен для производителей и нехватка рабочей силы, приведшая к временному закрытию перерабатывающих предприятий. Тем не менее, канадская свиноводческая отрасль быстро адаптировалась к вызовам пандемии, которые, в свою очередь, стали существенным стимулом для внедрения автоматизированных трудосберегающих технологий по всей цепи.

Во время пандемии значительно вырос общественный интерес к созданию небольших перерабатывающих предприятий для снижения концентрации сотрудников в одном месте и снижения передачи коронавируса. Однако этот подход представляется проблематичным, поскольку работники всё равно находятся в непосредственной близости друг от друга [McEwan K., Marchand L., Shang M.Z. 2021: 231].

Одним из громких событий, вызвавших опасения по поводу устойчивости цепочки поставок агропродовольственных товаров в Канаде, стала утилизация молока и яиц во время первоначального периода локдауна в 2020 г. Внезапный и резкий сдвиг в потреблении от общественного питания к сектору розничной торговли потребовал корректировки переработчиками и дистрибьюторами объёма и характера продуктовых линеек. Учитывая время, необходимое для внесения этих изменений, и то, что молоко является скоропортящимся продуктом, некоторый его объём был утилизирован [5]. Кроме того, чтобы снизить потери, производители были вынуждены в первые месяцы пандемии продавать молоко по более низким ценам. Его производство в апреле-мае 2020 г. сократилось, но быстро восстановилось.

Производство фруктов и овощей стало одной из первых отраслей сельского хозяйства Канады, испытавших на себе основную тяжесть пандемии, поскольку введенные в марте 2020 г. ограничения коснулись въезда временных иностранных рабочих. Однако правительство быстро отреагировало и выделило более 65 млн долл. США для компенсации расходов, связанных с обязательными карантинными мерами для въезжающих иностранных работников [4]. В целом же исследователи отмечают удивительный уровень устойчивости североамериканской цепочки поставок свежих фруктов и овощей. В результате производство, поставки и экспорт через 6–8 недель вернулись к почти допандемическому уровню [Chernarides L., Richards T.J., Rickard B. 2021: 213].

Поскольку COVID-19 достиг Канады незадолго до посевного сезона, ранние опасения производителей зерновых культур были связаны с возможными перебоями в поставках семян, удобрений и средств защиты растений. Однако цепочки поставок этих ресурсов оставались устойчивыми. Возросший спрос на муку и макаронные изделия во время пандемии привёл к повышению цен на канадские сорта твёрдой красной яровой пшеницы, в то время как сокращение производства этанола имело следствием снижение доходов канадских производителей кукурузы. Производители ячменя столкнулись с аналогичными проблемами, поскольку потребление пива тоже сократилось из-за сбоев в секторе общественного питания.

На ранней стадии пандемии нарушились логистические операции на ключевых экспортных зерновых рынках. Возникла также длительная нехватка транспортных контейнеров. Однако снижение конкуренции за использование мощностей железнодорожного транспорта со стороны нефтеперерабатывающей промышленности Канады способствовало росту экспорта пшеницы, муки и продуктов из пшеницы [4]

Таким образом, сельское хозяйство Канады, несмотря на острые сбои на раннем этапе пандемии, благодаря эффективным мерам национальной политики перешло в относительно стабильное «новое нормальное» рабочее состояние. Опасения отрасли по поводу повсеместной выбраковки животных, нехватки жизненно важных ресурсов для производства сельскохозяйственной продукции и потерь урожая на полях в значительной степени не оправдались.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Национальная многоотраслевая продовольственная система Канады, объединяющая все звенья производственной и распределительной цепи, оказалась относительно устойчивой перед лицом такого мощного вызова, как пандемия COVID-19. В течение её начального периода цепочки поставок пищевых продуктов в Канаде, как и во многих других странах, подверглись резким потрясениям. Со стороны предложения можно отметить влияние факторов нехватки рабочей силы на производственные процессы, сбоев в работе цепочек поставок сельскохозяйственного сырья и продуктов питания, поддержания открытых границ для непрерывной трансграничной торговли, закрытия многих пунктов общественного питания. Со стороны спроса самым значительным был психологический фактор, связанный с опасениями заразиться и с административными запретами. Однако панические настроения покупателей продовольствия оказались краткосрочными, а производственные шоки были постепенно сглажены за счёт регулирования агропродовольственной сферы страны. В результате принятых мер ВВП в сельскохозяйственном секторе Канады в 2020 г. вырос на 7,6% по сравнению с предыдущим годом, в то время как в других отраслях экономики он сократился на 5,3% [6].

После первоначального шока агропродовольственный сектор Канады вернулся к почти нормальным условиям с ценами и уровнями производства анало-

гичными тем, которые обычно наблюдались до пандемии. Однако помимо минимизации рисков от влияния пандемии на цепочки поставок продовольствия, в повестке дня научного, политического и бизнес-сообществ Канады по-прежнему остаются вопросы продовольственной безопасности, особенно в отдалённых районах, качества окружающей среды и изменения климата.

ИСТОЧНИКИ

1. Statistics Canada. Food availability, 2020. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210531/dq210531c-eng.htm> (accessed 18.01.2022).

2. Canadian international trade in 2020: A year without precedent. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210414/dq210414a-eng.htm> (accessed 10.01.2022).

3. Canada's Agriculture Day: Celebrating the work of farmers with statistics. February 23, 2021. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/210223/dq210223c-eng.htm> (accessed 25.01.2022).

4. Overview of COVID-19 Impacts on Canadian Agriculture. 2020. Report Number: CA2020-0079. United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service. Available at: https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Overview%20of%20COVID-19%20Impacts%20on%20Canadian%20Agriculture_Ottawa_Canada_08-27-2020 (accessed 22.01.2022).

5. Из-за падения спроса фермеры Канады вынуждены сливать излишки молока. *The DairyNews*. 10.04.2020. Available at: <https://dairynews.today/news/iz-za-padeniya-sprosa-fermery-kanady-vynuzhdeny-sl.html> (accessed 16.01.2022).

6. LaMontagne J.M. 2021. The Canadian Agriculture Industry: What Are the Impacts of and Lessons Learned from the COVID-19 Pandemic? Available at: <https://hillnotes.ca/2021/12/03/the-canadian-agriculture-industry-what-are-the-impacts-of-and-lessons-learned-from-the-covid-19-pandemic/> (accessed 24.01.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ревенко Л.С., Солдатенкова О.И., Ревенко Н.С. 2022. Продовольственные системы Канады: взгляд сквозь призму новых концепций. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 52 (2). С. 112-126. DOI: 10.31857/S2686673022020080

REFERENCES

- Beckman J., Countryman A.M. 2021. The importance of agriculture in the economy: impacts from COVID-19. *American Journal of Agricultural Economics*. Vol. 103. No. 5. P. 1595–1611. DOI: 10.1111/ajae.12212
- Barrett C.B., Fanzo J., Herrero M. et al. 2021. COVID-19 pandemic lessons for agri-food systems innovation. *Environmental Research Letters*. Vol. 16. No. 10. Article 101001. DOI: 10.1088/1748-9326/ac25b9
- Barricello R. 2021. Revisiting the effects of the COVID-19 pandemic on Canada's agricultural trade: The surprising case of an agricultural export boom. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 151–160. DOI: 10.1111/cjag.12285
- Charlebois S., Music J. 2021. SARS-CoV-2 pandemic and food safety oversight: implications in Canada and coping strategies. *Foods*. No. 10. Article 2241. DOI: 10.3390/foods10102241
- Chernarides L., Richards T.J., Rickard B. 2021. COVID-19 impact on fruit and vegetable markets: One year later. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 203–214. DOI: 10.1111/cjag.12272
- Colafemmina D., El Bilali H., Capone R. 2020. Impacts of COVID-19 on food security and food system sustainability. *Book of Proceedings of XI International Scientific Agriculture Symposium "Agrosym 2020". October 8-9, 2020*. Saraevo. University of East Saraevo. P. 925–933.
- Deaton B.J., Deaton B.J. 2021. Food security and Canada's agricultural system challenged by COVID-19: One year later. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 161–166. DOI: 10.1111/cjag.12275
- Ebata A., Nisbett N., Gillespie S. Food Systems After Covid-19. 2021. In *Building a Better World: The Crisis and Opportunity of Covid-19*. Editors Peter Taylor and Mary McCarthy. *IDS Bulletin*. Vol. 52. No. 1. P. 73–94. DOI: 10.19088/1968-2021.107
- Fan S., Teng P., Chew P., Smith G., Copeland L. 2021. Food system resilience and COVID-19 – Lessons from the Asian experience. *Global Food Security*. Vol. 28. Article 100501. DOI: 10.1016/j.gfs.2021.100501
- Fraser E. 2020. 100 days of coronavirus has sent shock waves through the food system. *The Conversation*. June 17.
- Garnett P., Doherty B., Heron T. 2020. Vulnerability of the United Kingdom's food supply chains exposed by COVID-19. *Nature Food*. No. 1. P. 315–318. DOI: 10.1038/s43016-020-0097-7
- Goddard E. 2021. The Impact of COVID-19 on food retail and food service in Canada: A second assessment. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 167–175. DOI: 10.1111/cjag.12282
- Hailu G. 2021. COVID-19 and food processing in Canada. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 177–187. DOI: 10.1111/cjag.12286
- Hobbs J.E. 2021. Food supply chain resilience and the COVID-19 pandemic: What have we learned? *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 189–196. DOI: 10.1111/cjag.12279

Ker A.P., Cardwell R. 2021. Introduction to the special issue on COVID-19 and the Canadian agriculture and food sectors: Thoughts one year into the pandemic. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 155–159. DOI: 10.1111/cjag.12289

Larue B. 2021. COVID-19 and labour issues. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 269–279. DOI: 0.1111/cjag.12288

McEwan K., Marchand L., Shang M.Z. 2021. The Canadian pork industry and Covid-19: A year of resilience. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 225–232. DOI: 10.1111/cjag.12276

Meuwissen M.P.M., Feindt P. H., Slijper T. et al. 2021. Impact of Covid-19 on farming systems in Europe through the lens of resilience thinking. *Agricultural Systems*. Vol. 191. Article 103152. DOI: 10.1016/j.agsy.2021.103152

Prosser L, Lane E.T., Jones R. 2021. Collaboration for innovative routes to market: COVID-19 and the food system. *Agricultural Systems*. No. 188. Article 103038. DOI: 10.1016/j.agsy.2020.103038

Revenko L., Soldatenkova O., Revenko N. Food System in Canada:

Look Through the Lens of New Concepts. 2022. USA & Canada: Economics, Politics, Culture. N 52 (2), P. 112 - 126.

Rude J. 2021. COVID-19 and the Canadian cattle/beef sector: A second look. *Canadian Journal of Agricultural Economics*. Vol. 69 (2). P. 233–241. DOI: 10.1111/cjag.12277

Weersink A., von Massow M., Bannon N. et al. 2020. COVID-19 and the Agri-food system in the United States and Canada. *Agricultural Systems*. No. 188. Article 103039. DOI: 10.1016/j.agsy.2020.103039

Zavaleta-Cortijo C., Ford J., Arotoma Rojas I. et al. 2020. Climate change and COVID-19: reinforcing Indigenous food systems. *The Lancet Planetary Health*. Vol. 4 No. 9. P. e381–e382. DOI: 10.1016/S2542-5196(20)30173-X

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

РЕВЕНКО Лилия Сергеевна, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры международных экономических отношений и внешнеэкономических связей им. Н.Н. Ливенцева МГИМО (университета) МИД России.

Российская Федерация, 119454 Москва, проспект Вернадского 76.

Lilia S. REVENKO, Doc. Sci. (Economics), Professor, Professor at Nikolay Liventsev Department of International Economic Relations and Foreign Economic Affairs, Moscow State Institute of International Relations (University) of the MFA of Russia.

76 Prospect Vernadskogo, Moscow, Russia 119454

СОЛДАТЕНКОВА Ольга Ивановна, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук.

Российская Федерация, 121069
Москва, Хлебный переулок 2/3

РЕВЕНКО Николай Сергеевич, кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института исследований международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Российская Федерация, 125993
Москва, Ленинградский проспект 49

Статья поступила в редакцию / Received 27.01.2022.

Статья поступила после рецензирования / Revised 5.02.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 27.02.2022.

Olga I. SOLDATENKOVA, Doc. Sci. (Economics), Senior Research Fellow Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences
2/3 Khlebnyi Pereulok, Moscow, Russia 121069

Nikolay S. REVENKO, Can. Sci. (Politics), Lead Research Fellow at the Institute for Research of International Economic Relations of the Financial University.
49 Leningradsky Prospekt, Moscow, Russia 125993

УДК 94

DOI: 10.31857/S2686673022040071

EDN: AKIQCM

США мобилизуют союзника: французский кейс (декабрь 1979–1980 гг.)

Н.С. Мищенко*Вятский государственный университет.**Российская Федерация 610020, г. Киров, ул. Московская, 36**ORCID: 0000-0002-6843-6850**e-mail: alenablumari@yandex.ru*

Аннотация. Ввод советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. завершил период разрядки международной напряжённости. В различных сегментах политической элиты США звучали призывы возобновить холодную войну. Вашингтон ужесточил свою политику в отношении СССР и ввёл против него санкции. Не все страны Запада были готовы поддержать такой поворот, в частности, руководство Франции предпочитало сохранить двусторонние отношения с СССР. На основании документов СНБ, ЦРУ и Государственного департамента США и с привлечением российских и французских источников в статье рассмотрены действия США, направленные на то, чтобы побудить Францию присоединиться к политике давления на СССР. Используя проблемно-хронологический метод, автор отвечает на вопросы о том, насколько эффективными были попытки Вашингтона вовлечь Францию в консолидированный санкционный курс, направленный против СССР, какие механизмы при этом были задействованы и к каким результатам привели эти усилия.

Ключевые слова: разрядка, локальный конфликт, Афганистан, санкции, американо-французские отношения

Для цитирования: Мищенко Н.С. США мобилизуют союзника: французский кейс (декабрь 1979–1980 г.). *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (4) 108-120. DOI: 10.31857/S2686673022040071

Благодарности: Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00501).

USA Mobilizes an Ally: the French Case (December 1979-1980)

Nina S. Mishchenko*Vyatka State University.**36, Moscow st., Kirov, 610020, Russian Federation**ORCID: 0000-0002-6843-6850**e-mail: alenablumari@yandex.ru*

Abstract. The bringing of Soviet troops into Afghanistan in December 1979 ended the period of easing in international tensions. There were calls in various segments of the US political elite to resume the Cold War. Washington tightened its policy towards the USSR and imposed sanctions against it. Not all Western countries were ready to support such a turn, in particular, the French leadership preferred to maintain bilateral relations with the USSR. Based on the

documents of the NSC, the CIA and the US State Department and with the involvement of Russian and French sources, the article examines the actions of the United States aimed at encouraging France to join the policy of pressure on the USSR. Using the problem-chronological method, the author answers questions about the effectiveness of Washington's attempts to involve France in a consolidated sanctions course directed against the USSR, what mechanisms were involved and what results these efforts led to.

Keywords: détente, local conflict, Afghanistan, the policy of sanctions, American-French relations

For citation. Mishchenko N.S. USA mobilizes an Ally: the French case (December 1979 – 1980). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (4): 108-120.

DOI: 10.31857/S2686673022040071

Acknowledgments. The research is supported by the Russian Science Foundation (Project number 19-18-00501 «Internationalization of internal conflicts in US foreign policy (1945–2001): planning, informational support, military and political participation»).

ВВЕДЕНИЕ

Ввод советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. завершил период разрядки международной напряжённости. Главным содержанием международных отношений этого периода была стабилизация конфликтного взаимодействия СССР и США и, соответственно, ведомых этими сверхдержавами социально-политических систем и военно-политических блоков. В Вашингтоне политика разрядки не всегда встречала одобрение. В мышлении американской элиты долгое время преобладала установка на то, что США должны выиграть в исторической и идеологической борьбе с СССР. Эта установка противоречила разрядке.

Другое дело – Франция. В руководстве этой страны, начиная с президента Шарля де Голля (1959–1969 гг.), широкое распространение приобрела идея возвращения ей самостоятельной роли в мире, предпринимались попытки взять на себя роль государства, которое свяжет Восток и Запад. В Париже не было обоснованной доктрины идеологического противоборства с СССР. Наоборот, президент В. Жискара д'Эстен (1974–1981 гг.) подчёркивал, что разрядка выражает стремление сосуществовать при наличии различных систем, что необходимо наводить мосты над идеологической пропастью [Славенов В.П. 1981: 203]. Несмотря на статус союзника США, Франция в 1970-е годы часто пыталась отстоять своё право на самостоятельную политику, а французская политическая повестка нередко отличалась от американской.

Наряду с идеологической конфронтацией и противостоянием общественно-политических систем США и СССР в период холодной войны сохранили лидирующие позиции в создаваемых ими союзах, коалициях, организациях и объединениях (как правило, не монолитных) [Юнгблуд В.Т. 2020: 73] и контролировали своих союзников, направляя их внешнюю политику в консолидированное русло [Стратегии союзничества, 2021: 83-84].

История взаимодействия США и Франции в связи с событиями в Афганистане в 1979–1980 гг. позволяет пролить свет на попытки Вашингтона дисциплинировать одного из своих союзников и консолидировать Запад в условиях эскалации «новой холодной войны» (этот термин использован В.И. Батюком применительно к периоду 1980–1985 гг. [Батюк В.И. 2018: 195–230]).

В фокусе исследования находятся первые месяцы после ввода ограниченного контингента советских войск в Афганистан, на протяжении которых происходили события, существенно повлиявшие на ситуацию в регионе и наложившие отпечаток на состояние международного климата в целом, в том числе и на эволюцию американо-французских отношений [Шмелев Д.В. 2016: 305].

Источниками исследования послужили материалы Совета национальной безопасности (СНБ), Центрального разведывательного управления (ЦРУ) и Государственного департамента США, а также документы, включённые в некоторые французские издания. В работе использованы также мемуары и дневники известных политиков и дипломатов, которые находились у власти в 1979–1980 гг.

ПЕРВЫЕ ОЦЕНКИ В США И ДРУГИХ СТРАНАХ ЗАПАДА

3 июля 1979 г. локальный конфликт в Афганистане фактически перерос в столкновение двух сверхдержав – в этот день президент Дж. Картер подписал секретный указ, санкционирующий финансирование афганской вооружённой оппозиции. Этот шаг стал одним из главных побуждающих мотивов для принятия 12 декабря 1979 г. на заседании Политбюро ЦК КПСС решения о вводе ограниченного контингента советских войск в Афганистан. 25 декабря 1979 г. это решение было выполнено. Советское правительство полагало, что прямое участие в локальном конфликте будет непродолжительным и что американская администрация, как и в случае с акцией ОВД в Чехословакии в 1968 г., не станет вмешиваться. Однако реакция США оказалась быстрой и резко негативной [Юнгблуд В.Т., Воробьёва Т.А. 2016: 106].

Официальная американская реакция появилась уже через несколько часов после начала операции. 26 декабря представитель Госдепартамента зачитал заявление о том, что западное общество осуждает это событие, как вопиющее военное вмешательство во внутренние дела независимого государства [Славенов В.П. 1981]. На следующий день последовало заявление американского министра обороны Гарольда Брауна, который объявил, что СССР нарушил стабильность в Афганистане и во всём регионе [Стратегии союзничества, 2021: 84]. 28 декабря Дж. Картер на заседании СНБ сообщил, что намерен сделать личные звонки канцлеру ФРГ Г. Шмидту, премьер-министру Великобритании М. Тэтчер, президенту Франции В. Жискара д'Эстену, председателю Совета Министров Италии Д. Коссиге и президенту Пакистана М. Зия-уль-Хаку. Президент США также сообщил о том, что собирается предложить своим европейским союзникам прове-

сти заседание Совета НАТО. В течение ближайших дней он выполнил своё намерение.

28 декабря США направили официальный протест СССР с требованием вывода войск, а затем в телевизионном обращении Дж. Картер публично осудил советскую акцию, назвав её «вторжением». Президент сообщил, что он говорил по телефону с главами правительств других государств. Во время разговора В. Жискара д'Эстен согласился, что советский шаг представляет «серьёзную угрозу миру» [Herolf G. 2004: 304]. 28 декабря французское правительство также выступило с официальным заявлением, в котором выразило озабоченность в связи с возникшей ситуацией. В заявлении министра иностранных дел Ж. Франсуа-Понсе говорилось, что, приняв к сведению советские объяснения, его правительство пришло к выводу, что существующее положение даёт основания для опасений за мир и стабильность региона, а также за судьбу афганского народа, с которым Франция связана узами дружбы и сотрудничества на протяжении полувека [Jansen S. 2012]. В целом, реакция Франции была более сдержанной, чем реакция США.

29 декабря Картер расширил программу тайной помощи афганскому сопротивлению. Пять дней спустя президент попросил Сенат отложить ратификацию Договора ОСВ-2, а затем объявил, что США больше не будут поставлять высокие технологии в СССР, ввёл зерновое эмбарго и призвал другие страны последовать этому примеру. Президент также предположил бойкотировать Олимпиаду 1980 г., которая должна была состояться в Москве [Kaufman S. 2008: 210]. 23 января в своём послании «О положении страны» он заявил, что США будут использовать «любые необходимые средства, включая военную силу», чтобы предотвратить советское господство в Персидском заливе [1]; [2].

Глава Белого дома ожидал, что союзники присоединятся к запрету на поставки высоких технологий в СССР, однако всеобщей поддержки он не добился. Среди тех, кто не спешил отказаться от выгодных поставок наукоёмких товаров и научно-технологических обменов оказалась Франция [Kaufman S. 2008: 211]. В течение нескольких месяцев после объявления Вашингтоном экономических санкций Франция, ФРГ, Италия и Япония провели двусторонние переговоры о расширении торговли с СССР. Некоторые торговые сделки, которые ранее Москва предполагала заключить с американскими фирмами, были переданы европейским фирмам, в том числе французам на поставки морских буровых установок [Garthoff R.L. 1985: 979].

После первичного обмена мнениями в конце 1979 – начале 1980 г. государства – члены НАТО выразили озабоченность в связи с «крайней серьёзностью» советской агрессии. Однако Франция уклонилась от безоговорочной солидарности с США и союзниками. Франсуа-Понсе высказался по-другому – что афганское дело является, прежде всего, проявлением конфликта между СССР и исламским миром и не свидетельствует о противостоянии Востока и Запада [3].

24 января и 20 ноября 1980 г. Генеральная Ассамблея ООН подавляющим большинством осудила ввод советских войск в Афганистан [Méländri P. 1988: 296]. На заседании Совета Безопасности 5 января Франция не присутствовала и не торопилась делать обличительные заявления, так как желала иметь самостоятельную политику. Французскому правительству было необходимо больше времени, чтобы провести тщательный анализ ситуации. Франция дала понять, что не воспринимает оккупацию Афганистана как прямую угрозу стратегическому равновесию сил в Ближневосточном регионе, но 7 января 1980 г. Париж всё же одобрил проект резолюции с требованием немедленного и безоговорочного вывода советских войск и призвал СБ ООН уважать независимость Афганистана [Méländri P. 1988: 297]. При этом французские руководители отмечали, что принцип «равновесия сил» не должен ставиться под сомнение и что не следует отказываться от политики разрядки. По различным каналам – политическим, дипломатическим, экономическим, культурным продолжались контакты французских и советских представителей, также состоялась встреча В. Жискара д'Эстена и Л.И. Брежнева в Варшаве 19 мая 1980 года.

Некоторые французские шаги казались противоречивыми. В частности, когда Евросоюз в соответствии с санкциями США 3 января приостановил продовольственные поставки в СССР, В. Жискара д'Эстен согласился с данной политикой и заявил, что его страна не будет поставлять зерно в Советский Союз. Вскоре выяснилось, что это решение касалось только зерна; что касается масла, то оно продолжало экспортироваться в СССР, так как США не были поставщиками данного продукта, и вопрос о его поставках, по мнению Жискара д'Эстена, США не поднимали [Garthoff R.L. 1985: 979].

Противоречивость французской политики подчёркивал президент Дж. Картер. Он отмечал, что некоторые союзники, такие как Великобритания, Канада, Австралия, Египет и Панама, всегда поддерживали его точку зрения, а другие стремились занять обособленную позицию. К их числу он отнёс и Францию. 9 февраля 1980 г. он писал в своём дневнике, что «сначала французы полагали, что вторжение – это не угроза Западной Европе, потом Жискара д'Эстен публично заявлял, что осуждает ввод войск, затем он нанёс визит в Индию, где выразил уклончивую позицию в разговоре с И. Ганди, затем французский президент встретился с Г. Шмидтом, и они выпустили коммюнике, осуждающее СССР». В итоге Дж. Картер признал, что «не знает, что происходит во Франции» [Carter J. 1983: 487].

ВАШИНГТОН – ПАРИЖ: РАЗМЕЖЕВАНИЕ

Разрядка во Франции имела более глубокие корни, чем американско-советская разрядка 1970-х годов. В Париже считали поведение СССР в Афганистане предосудительным, но полагали, что оно не должно становиться причиной свёртывания взаимовыгодных отношений. Французы видели, что разрядка в Ев-

ропе работает на их благо и не желали отказываться от её преимуществ. В этом состояло важное [Carter J. 1983: 622] отличие их позиции от американской. Данный факт доказывают телеграммы Госдепартамента, направленные в Париж и Лондон. Они излагали американскую оценку стратегических последствий советского вторжения и выражали убежденность в том, что необходима сильная и единая реакция союзников как в Юго-Западной Азии, так и в Европе. Дж. Картер отмечал, что Франция выступила против применения санкций в отношении СССР [Carter J. 1983: 622].

Аналитики из ЦРУ в январе 1980 г. считали, что этой ситуацией воспользовалась Москва, пытаясь отделить Вашингтон от союзников. Утверждая, что США показали себя «абсолютно ненадёжным партнёром», и заверяя западноевропейские правительства в своём желании продолжать политическую и военную разрядку, Москва надеялась подтолкнуть к отмежеванию от США западноевропейцев и сохранить с ними прежние экономические отношения. Это беспокоило американскую администрацию [3].

В целом санкции стали неэффективной мерой с экономической точки зрения, за исключением зернового эмбарго, которое действительно представляло существенный дискомфорт для СССР. Но и Соединённым Штатам оно обошлось примерно в 4 млрд долл. убытков, большую часть которых возмещало правительство, чтобы избежать негативной политической реакции в фермерских штатах [Garthoff R.L. 1985: 970].

Вопрос о санкциях занимал верхнюю строчку в повестке американо-французских отношений в течение всего 1980 г. До лета союзники пытались решить вопрос относительно Московской Олимпиады. Этой проблемой занимался в первую очередь Евросоюз, который отстаивал точку зрения администрации США. 19-20 апреля выяснилось, что французское правительство против бойкота Олимпиады. Окончательно этот вопрос для стран ЕС был решён в Люксембурге на заседаниях 27-28 апреля, когда большинство участников высказались за отказ от участия в играх. Однако Франция не изменила своего решения, и США практически не сумели склонить её на свою сторону: премьер-министр Франции Р. Барр ещё 7-8 февраля посетил США и смог отстоять французскую позицию [Herolf G. 2004: 304].

Изначально Вашингтон уделял особое внимание запрету на экспорт высоких технологий в СССР. Он стремился координировать санкции в этой области с союзниками, чтобы добиться их эффективности [Батюк В.И. 2018: 34]. 16 января 1980 г. состоялось заседание Совета НАТО, на котором речь шла о запрете поставок в СССР компьютеров, продукции металлургического производства, легковых автомобилей. Союзники выразили готовность к сотрудничеству, но никаких конкретных соглашений достигнуто не было. Поэтому американские бизнесмены опасались, что скоординированных действий добиться не удастся. Они помнили, как американская фирма «Спери юнивак» (*Sperry Univac*) в 1978 г. потеряла заказ из-за того, что правительство США задержало выдачу ей экспортной

лицензии, а французская фирма «Онивель-Бюль» (*Honeywell-Bull*) перехватила эту сделку и продала ТАСС компьютеры, экспорт которых из США в страны Восточного блока был запрещён. Американские производители не без оснований полагали, что подобное может случиться вновь.

Научно-технический обмен между Францией и СССР был довольно плотным. С 11 по 13 февраля 1980 г. в Москве заседала Комиссия по франко-советскому сотрудничеству («Малая комиссия»). На неё возлагалась обязанность регулировать исполнение программ экономического и научно-технического сотрудничества и при необходимости заниматься реорганизацией имеющихся механизмов двустороннего взаимодействия, чтобы сделать их более эффективными, в том числе и путём привлечения к участию представителей корпораций [4: 316].

В рамках деятельности комиссии планировалось заключение новых контрактов, направленных прежде всего на развитие и техническое переоснащение реального сектора советской экономики. В частности, в 1980 г. французская фирма «Крезо-Луар» (*Creusot-Loire*) заявила о намерении стать основным поставщиком стали в СССР. Благоприятный случай представился в марте 1980 г., когда Москва объявила об официальном расторжении контрактов с американскими фирмами. В апреле генеральный директор «Крезо-Луар» Ф. Майер приехал в Москву и подтвердил принципиальное согласие на поставку оборудования [Badel L. 2011: 437]. Однако французский президент наложил запрет на эту сделку. Такое развитие событий было следствием американского давления. Размещение оборудования этой фирмы, предназначенного для производства высококачественных сортов, стали и сплавов, было запрещено на территории США (под предлогом того, что оно содержало кубинский никель). Французская фирма потеряла американский рынок и понесла существенные убытки.

Комментируя вето французского президента на поставку оборудования в СССР и действия американской стороны в отношении этой фирмы, директор по экономическим и финансовым вопросам французского Министерства иностранных дел Жан-Клод Пай предложил пересмотреть принятые решения. Он утверждал, что в США проигнорировали тот факт, что, хотя американцы оказывали консультационные услуги по монтажу оборудования и подготовке производственного процесса, само оборудование было японским, а значит, Франция потеснила на рынке, скорее, японцев, чем американцев [Mélandri P. 1988: 301]. К тому же японская фирма «Ниппон стил» (*Nippon Steel*) не отказалась от продажи оборудования, несмотря на санкции США. Но американцы отвергли доводы французов, указав, что весь контракт был американским. В июле 1980 г. произошёл новый поворот: французское правительство сняло свой запрет на поставки оборудования в СССР. Объявление о строительстве завода было сделано в конце лета 1980 г. и вызвало громкие протесты Вашингтона. Пресс-секретарь Госдепартамента Дж. Тратнер официально заявил, что «США разочарованы политикой

Франции». Научно-технологический обмен между Францией и СССР прекращён не был. К началу 1980-х годов в различные виды кооперации с советскими партнёрами в области науки, техники и технологий было вовлечено более 300 французских исследовательских центров и фирм [Борисов Ю.В. 1984: 226]. Также в 1980 г. несколько французских фирм с согласия правительства подписали крупные контракты на строительство предприятий и поставки оборудования в СССР, в том числе для Саянского алюминиевого завода, от чего отказались американские фирмы [4: 316].

Помимо прямых доходов от продажи технологий и наукоёмкого оборудования, Франция обеспечивала долгосрочную ориентацию некоторых областей советской промышленности на свои технологии. В результате даже через несколько лет после завершения поставок СССР продолжал закупать во Франции запасные части, а также приглашать французских специалистов для обслуживания машин [Badel L. 2011: 437].

После оглашения администрацией Дж. Картера санкционного списка продолжались переговоры по экспорту советского газа. По контракту 1980 г. благодаря новому газопроводу сибирский газ должен был попасть в Западную Европу в 1985–1986 гг. Администрация США тогда не стала препятствовать этим переговорам [5]. После варшавской встречи Л. Брежнева и В. Жискара д'Эстена президент французской фирмы «Газ де Франс» (*Gaz de France*) П. Алби в июле 1980 г. был уполномочен продолжить переговоры по этому вопросу с «Союзгазом». В ноябре глава Советского внешнеторгового банка Ю. Иванов был направлен в Париж для заключения финансовых соглашений; предполагалось, что основная часть расходов по проекту должна быть покрыта за счёт займов западных банков или выпуска советских облигаций (на 10–15 млрд долл.) [Bonin H. 2003: 8].

Встреча Л. Брежнева и В. Жискара д'Эстена в Варшаве стала своего рода манифестацией несогласия Парижа с Вашингтоном, который настойчиво пытался координировать действия партнёров по НАТО. Французский президент так прокомментировал эту встречу через четыре дня после её завершения: «Очень важно иметь перед собой одного из великих мировых лидеров, знать, что именно у него на уме, и пусть он точно знает, что мы думаем» [Vedrine H. 1996: 81]. Французское правительство было заинтересовано в продолжении диалога, оно отказалось поддержать экономические репрессалии против СССР и санкционировало выполнение некоторых торговых и научно-технических контрактов, которые до этого принадлежали американским фирмам и на которые американская администрация наложила запрет.

Политика санкций в отношении СССР продолжилась и после смены администрации в США. Однако через три месяца Р. Рейган, приступивший в январе 1981 г. к исполнению президентских обязанностей, отменил эмбарго на зерно. В остальном курс в отношении Москвы оставался недружественным и дискриминационным. Призывая к ужесточению этой политики, Р. Рейган говорил: «Свиньи, коровы или куры не вторгались в Афганистан, и ни один сегмент эко-

номики не должен нести основную тяжесть американских санкций, чтобы справиться с советским вторжением» [Jordan H. 1982: 401]. США продолжали оказывать давление на западноевропейские государства, которые имели контракты с СССР в области торговли, экономического и научно-технического сотрудничества, чтобы снизить уровень их кооперации. Но этот курс не пользовался всеобщей поддержкой: европейские союзники США не желали упускать выгоды от экономических контактов с СССР и добровольно уходить с советского рынка. Тем не менее, 18 июня 1982 г. эмбарго США в области науки и техники было ужесточено. Запрет на поставку в СССР технологий коснулся не только американских фирм, но и их дочерних кампаний за рубежом, которые производили оборудование, а также иностранных кампаний, которые работали по американским лицензиям. Это решение стало причиной одного из крупнейших кризисов в торговых отношениях между промышленно развитыми странами [Bonin H. 2003: 8].

Политика санкций не была единственным средством давления на Москву. В Афганистане продолжалась гражданская война, где СССР выступал на стороне правящей партии, США же поддерживали вооружённую оппозицию, снабжая её оружием. Так, в сентябре 1980 г. по американским каналам снабжения было отправлено 400 тыс. патронов для винтовок Ли-Энфилд (*Lee Enfield*). Но никаких согласований по этому вопросу с западными союзниками не происходило. В рамках тайной помощи афганской оппозиции американская администрация решила, что для сохранения секретности лучше не привлекать другие западные державы. Ситуация несколько изменилась, когда пакистанский президент Зия-уль-Хак нанёс визит в Вашингтон осенью 1980 г. Тогда он сказал Дж. Картеру, в то время ещё президенту США, что приветствовал бы помощь афганской оппозиции со стороны западноевропейцев и хотел бы заручиться поддержкой Вашингтона в организации такой помощи. Дж. Картер 15 октября переадресовал просьбу пакистанского президента в числе других и В. Жискард д'Эстену. Однако французский президент, будучи привержен продолжению диалога с СССР, осуждая при этом советскую интервенцию, публично объявил 26 июня 1980 г., что не будет оказывать никакой военной помощи тем, кого он называет «афганскими повстанцами». Таким образом, взаимодействия Франции и США по поводу поддержки афганской оппозиции практически не было. Правительство Франции дистанцировалось от этого конфликта.

При президенте Ф. Миттеране (21 мая 1981 – 17 мая 1995 г.) политика Франции кардинально не изменилась. В 1981 г. Ф. Миттеран критиковал «необоснованное» внимание французского правительства к Кремлю после начала кризиса в Афганистане и публично выражал сомнения в целесообразности Варшавской встречи [Vedrine H. 1996: 81, 83]. В феврале 1982 г. французский посол в Москве К. Арно признавал, что позиции его страны и СССР по Афганистану не совпадают, в Париже считают, что вопрос о выводе советских войск требует скорей-

шего разрешения [Стратегии союзничества, 2021: 85]. Однако осуждение Францией некоторых политических акций СССР не касалось научно-технических обменов и экономики. В январе 1982 г. было подписано крупное соглашение о поставках газа во Францию (8 млрд куб. м в год сроком на 25 лет с 1984 г.). Новые французские власти осуждали некоторые неосторожные жесты предшествующей администрации, а не её политику в целом. Причину этого косвенно раскрывали слова Ф. Миттерана, которые он сказал 21 мая 1980 г., непосредственно после встречи Жискара д'Эстена и Брежнева в Варшаве: «Я уже давно считаю, что хорошие отношения с СССР представляют собой константу французской дипломатии и, предположительно, константу нашей безопасности [Vedrine H. 1996: 83].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании исследованного материала можно сделать следующие выводы:

- пик негативной реакция в США на события в Афганистане пришёлся на конец декабря 1979 – январь 1980 г. Американская администрация хотела, чтобы СССР не только вывел войска, но и пожалел о своих действиях. Вовлечение европейских союзников в политику антисоветских санкций, мобилизация их ресурсов с целью организации скоординированного противостояния её курсу, являлось важной составной частью этой стратегии;

- французское правительство осуждало политику СССР в Афганистане, но оставляло пространство для компромисса. В Париже не считали, что нужно следовать американским требованиям в отношении санкций, так как исходили из того, что с СССР можно договориться дипломатическим путём;

- американская администрация оказывала давление на Францию лишь в наиболее принципиальных вопросах, не желая терять важного союзника. Обмен мнениями между государствами шёл в основном через личные контакты, а также через международные организации – НАТО, ООН и ЕС;

- политика санкций энергично продвигались до лета 1980 г.; после Олимпиады 1980 г. активность в этом вопросе заметно снизилась. Это было связано с приближением президентских выборов в США, поскольку ограничительные меры в торговых и экономических отношениях с СССР негативно сказывались на материальном положении избирателей, нёсших убытки от разрыва отношений с советскими партнёрами;

- после ввода ограниченного контингента советских войск в Афганистан гражданская война в этой стране продолжалась, и США оказывали военно-техническую поддержку оппозиции официального афганского правительства. Франция дистанцировалась от этого курса.

ИСТОЧНИКИ

1. Address by President Carter on the State of the Union before a Joint Session of Congress // Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume I, Foundations of Foreign Policy. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v01/d138> (accessed 01.08.2021).
2. Материалы о приёмах в Верховном Совете СССР иностранных представителей, находящихся в СССР по линии других организаций и ведомств (списки, справки, записи бесед) (Франция - Япония). ГАРФ. Ф. 7523. Оп 136, Д. 2664. Л.д. 19 (accessed 25.07.2021).
3. Article in the National Intelligence Daily // Foreign Relations of the United States, 1977–1980, Volume XII, Afghanistan. Available at: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v12/d166> (accessed 21.07.2021.)
4. Отчёты советской делегации о XVII (1980) и XVIII (1981) сессиях советско-французской «малой» комиссии по научно-техническому и экономическому фактору. Из фондов РГАНИ // Россия и Франция XVIII – XX века. Выпуск 12. М, 2012. 352 с. (accessed 01.08.2021).
5. Réunion de la "petite commission" à Moscou. Malgré la tension, la France et l'U.R.S.S. sont décidées à poursuivre leur coopération par Daniel Vernet // *Le Monde*. 11 février 1980.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Батюк В.И. 2018. Холодная война между США и СССР (1945-1991 гг.). М. «Весь мир», 336 с.
- Борисов Ю.В. 1984. СССР и Франция: 60 лет дипломатических отношений. М.: Международные отношения, 240 с.
- Славенов В.П. 1981. Внешняя политика Франции 1974-1981. М.: Международные отношения, 240 с.
- Стратегии союзничества в современном мире: военно-дипломатический инструментарий международной политической конкуренции. 2021. А.А. Байков, И.В. Болгова, И.А. Истомин [и др.]; под ред. И.А. Истомина, Н.Ю. Силаева, А.А. Сушенцова. М., МГИМО-Университет, 2021. Гл. 9.
- Шмелёв Д.В. 2016. Вальери Жискард д'Эстен и Россия (СССР). *Внешинополитические интересы России: история и современность*. Сборник материалов III Всероссийской научной конференции. Самарская гуманитарная академия; Самарский национальный исследовательский университет им. академика С.П. Королёва; Саратовский национальный исследовательский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского. С. 304-314.
- Юнгблуд В.Т. 2020. Мировой порядок 1945 г. – процесс с «открытым» продолжением // *Вестник МГИМО-Университета*. № 13(4). С. 52-79.
- Юнгблуд В.Т., Воробьева Т.А. 2016. Афганистан в политике СССР и США в 1979 г. *Вопросы истории*. № 10. С. 105-126.

REFERENCES

- Badel L. 2011. *Diplomatie et grands contrats l'état et les marchés extérieurs au XXe siècle*. Paris: Éditions de la Sorbonne. 512 p. DOI: 10.4000/books.psorbonne.42891
- Batiuk V.I. 2018. *Kholodnaya voyna mezhdru SShA i SSSR (1945-1991 gg.)* [The Cold War between the USA and the USSR (1945-1991)] (In Russ.). Moscow, Ves Mir. 336 p.
- Bonin H. 2003. Geopolitics versus business interests: the case of the Siberian gas-pipeline in the 1980s. *Cahier du GRES*. Vol. 09. Available at: <http://cahiersdugres.u-bordeaux.fr/2003/2003-09.pdf> (accessed 08.08.2021)
- Borisov Yu.V. 1984. *SSSR i Frantsiya: 60 let diplomaticheskikh otnoshenii*. [USSR and France: 60 years of diplomatic relations] (In Russ.). Moscow, *Mezhdunarodnye otnosheniya*, 240 s.
- Carter J. 1983. *Keeping Faith: Memoirs of a President Jimmy Carter*. N.Y.: Bantam Books. 622 p.
- Garthoff R.L. 1985. *Détente and Confrontation. American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*. Washington: The Brookings Institution. 1147 p.
- Herolf G. 2004. France, Germany and the United Kingdom cooperation in times of turbulence. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen. 360 p.
- Jansen S. 2012. La politique étrangère et l'élection présidentielle de 1981. *Revue historique*. No.2. Available at: <https://www.cairn.info/revue-historique-2012-2-page-445.html> (accessed 08.09.2021).
- Jordan H. 1982. *Crisis. The Last Year of the Carter Presidency*. N.Y.: G.P. Putnam's Sons. 431 p.
- Kaufman S. 2008. *Plans unraveled: The foreign Policy of the Carter Administration*. Illinois: Northern Illinois University Press. 298 p.
- Mélandri P. 1988. *Une incertaine alliance: Les États-Unis et l'Europe (1973-1983)*. Paris: Éditions de la Sorbonne. 432 p. DOI: 10.4000/books.psorbonne.51071
- Perlow G. 1983. Taking Peacetime Trade Sanctions to the Limit: The Soviet Pipeline Embargo // *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol. 15. Is. 2. Available at: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol15/iss2/4> (accessed 08.09.2021)
- Racine D. 1989. Les effets au Canada des embargos et des boycotts décrétés par un pays étranger // *Les Cahiers de droit*. No. 30 (3). p. 703-745. DOI: 10.7202/042971ar
- Sheveleva I. 2020. L'URSS et le CoCom (Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations): transferts de technologie et guerre froide économique // Barjot D. (Ed.), *Transmission et circulation des savoirs scientifiques et techniques*. Paris: Éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques. p. 253-263 DOI: 10.4000/books.cths.13748
- Shmelev D. V. 2016. Valeri Zhiskar d'Esten i Rossiya (SSSR) [Valery Giscard d'Estaing and Russia (USSR)]. *Bneshnepoliticheskie interesy Rossii: istoriya i sovremennost'*. *Sbornik materialov III Vserossiiskoi nauchnoi konferentsii*. Samarskaya gumanitarnaya akademiya; Samarskii natsional'nyi issledovatel'skii universitet im. akademika S.P. Ko-roleva; Saratovskii natsional'nyi issledovatel'skii gosudarstvennyi uni-versitet im. N.G. Chernyshevskogo. s. 304-314.
- Slavenov V.P. 1981. *Vneshniaia politika Frantsii 1974-1981* [Foreign policy of France 1974-1981] (In Russ.). Moscow, *Mezhdunarodnye otnosheniya*. 240 p.

Strategii soyznichestva v sovremennom mire: voenno-diplomaticheskii instrumentarii mezhdunarodnoi politicheskoi konkurentsii [Strategies of alliance in the modern world: military and diplomatic tools of international political competition] (In Russ.). 2021 / A. A. Baykov, I. V. Bolgova, I. A. Istomin [et al.]; edited by I. A. Istomin, N. Yu. Silaev, A. A., Sushentsov. Moskva: MGIMO- Universitet. Ch. 9.

Vedrine H. 1996. Les Mondes De Francois Mitterrand: A L'elysee, 1981-1995. Paris: Fayard. 598 p.

Yungblud V. T., Vorob'eva T. A. 2016. Afganistan v politike SSSR i SShA v 1979 g. [Afghanistan in the politics of the USSR and the USA in 1979] (In Russ.). *Voprosy istorii*. No. 10. s.105-126.

Yungblud V.T. 2020. Mirovoi poryadok 1945 g. – protsess s «otkrytym» prodolzheniem [The 1945 World Order – Process with «Open» Continuation] (In Russ.). *Vestnik MGIMO-Universiteta*. No. 13(4). s. 52-79.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

МИЩЕНКО Нина Сергеевна, аспирантка Отделения истории и политических наук Вятского государственного университета.

Российская Федерация, 610020, город. Киров, ул. Московская, 36.

Nina S. MISHCHENKO, Post graduate student of the Department of History and Political Sciences, Vyatka State University.

36, Moscow st., Kirov, 610020 Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 6.09.2021.

Поступила после рецензирования / Revised 12.10.2021.

Принята к публикации / Accepted 21.10.2021.

УДК 94(4+7)

DOI: 10.31857/S2686673022040083

EDN: YULWMS

Шаги к войне. США и Германия в 1938-1941 гг.

Р.А. Сетов

Исторический факультет МГУ им. М. В. Ломоносова

Российская Федерация, 119192, Москва, Ломоносовский проспект, д.27, корп.4

ORCID: 0000-0002-8033-5569

e-mail: setovroman@yandex.ru

Резюме. Рецензия на монографию «Американо-германские отношения. 1938-1941: политика, дипломатия, приоритеты сторон» [Петросянц О.В., 2021], которая представляет собой историческое исследование отношений США и нацистской Германии с конца 1938 г. по декабрь 1941 г., от мюнхенских событий до вступления США во Вторую мировую войну. В рецензии основное внимание уделено достоинствам монографии в плане подбора источников и определения внутренних этапов в противоборстве США и Германии. Особо выделено значение новаторского подхода автора к многофакторному анализу принятия решения администрацией Ф. Рузвельта, а также к сюжетам, связанным с проблемами обороны Западного полушария.

Ключевые слова: многофакторный анализ, принятие решений, оборона, Западное полушарие, изоляционизм

Для цитирования: Сетов Р.А. Шаги к войне. США и Германия в 1938-1941 гг. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022, 52(4): 121-126.

DOI: 10.31857/S2686673022040083

Steps towards War. USA and Germany in 1938-1941

Roman A. Setov

Faculty of History, Moscow Lomonosov State University

Russian Federation, 119192 Moscow, Lomonosovsky Prospect, 27 Bldg 4

ORCID: 0000-0002-8033-5569

e-mail: setovroman@Yandex.ru

Abstract: Review of the monograph "American-German relations. 1938-1941: politics, diplomacy, priorities of the parties" [Petrosyants O.V., 2021], which is a historical study of relations between the United States and Nazi Germany from late 1938 to December 1941, from the Munich events to United States entry into World War II. The review focuses on the advantages of the monograph in terms of selection of sources and definition of internal stages in confrontation between the United States and Germany. The importance of the author's innovative approach to the multifactorial analysis of decision-making by the administration of F. Roosevelt is highlighted, as well as the author's attention to the problems related to defense of the Western Hemisphere.

Keywords: sources, multiple factors, analysis, decision-making, defense, Western Hemisphere

For citation: Setov R.A. Steps to War. USA and Germany in 1938-1941. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (4): 121-126. DOI: 10.31857/S2686673022040083

Множество памятных дат, связанных с началом Второй мировой войны, вызвали оживление общественного интереса к большим и малым её событиям, к спорным проблемам происхождения войны, к мотивам и нюансам поведения стран-участниц. Этот процесс отразился в публикациях и переводных работ [Бивор Э.

2016], и фундаментальных трудов коллективов отечественных учёных [Вторая мировая война... 2020]. Но даже крупные и солидные работы по истории Второй мировой войны не могут полностью закрыть все комплексы научных проблем. Одним из таких комплексов выступает необходимость как обновления оценки роли США в событиях предвоенного времени, так и переосмысления характера отношений Америки с нацистской Германией в начальный период глобального конфликта.



Недавно увидевшая свет монография О.В. Петросянца «Американо-германские отношения. 1938-1941: политика, дипломатия, приоритеты сторон» (М., СПб., Нестор-История, 2021 - 352 с.) нацелена именно на то, чтобы не только восполнить недостающее, детализировать картину развития противоречий двух держав, но и сделать это на уровне современной науки – с более широким доступом к источникам, с использованием многофакторного анализа внешнеполитического поведения как США, так и Германии. Хорошо известно, что сюжет об американо-германских отношениях 1930-х годов ранее присутствовал в отечественных исследованиях и даже проделал определенную эволюцию. В литературе

1950-х годов можно было встретить яростные обвинения США в пособничестве «умиротворителям» Гитлера [Гус М., 1951] или утверждения о том, что противоречия между Германией и США были «одной из коренных причин Второй мировой войны» [Мельников Ю.М., 1959, 215]. В последующий период оценки роли США в международных отношениях конца 1930-х годов были несколько смягчены, но американо-германское взаимодействие накануне войны и его внутренние «пружины» отдельным сюжетом для исследования долгое время не становились. В работах В.Л. Малькова было уделено немало внимания американскому видению драматических событий в Европе и динамике позиции США в 1939 г., но всё это было рассмотрено как элемент более широкого контекста становления американского «имперства» [Мальков В.Л., 2004]. Известную позитивную роль для интересующихся читателей, вероятно, сыграла публикация на русском языке работы Дж. Комптона «Свастика и орел» [Комптон Дж., 2007]. Американо-германские противоречия были удачно вписаны В.О. Печатновым и А.С. Маныкиным в истории эволюции как доктрин, так и поведения США на мировой арене во второй половине 1930-х годов [Печатнов В.О., Маныкин А.С., 2012]. Однако даже работы, принадлежащие перу авторитетных учёных, оставляли поле для дальнейшего изучения того пути, который привёл Америку к осознанию глобального масштаба германской угрозы. Это ключевой момент для понимания причин постепенного отказа от идеологии и практики изоляционизма, для поисков Соединёнными Штатами новых способов обеспечения своих государственных интересов в условиях нарастания напряжённости в Европе и в Восточной Азии.

В монографии О.В. Петросянца удачно решена задача, которую автор, хотя и не обозначил формально как главную, но именно ей подчинено всё повествова-

ние. Задача эта состояла в том, чтобы показать *векторы политического выбора и пределы возможностей* США в отношениях с Германией накануне Второй мировой войны и в первый её период. Вторая сторона этой же задачи – показать реакцию нацистских вождей и дипломатов на политику США, определить «удельный вес» и влияние американского фактора на стратегическое планирование и решения руководства нацистского рейха. Решить такую объёмную задачу автор мог только путём тщательного отбора, классификации и критического анализа источников, многие из которых ранее не были доступны для исследователей. Авторская концепция книги выстроена с опорой на классический набор основных источников. Кроме американских и германских архивных документов, для исследования были привлечены также и те, что содержали оценки положения дел со стороны советского НКВД. Официальные документы, выступления политиков и публицистика, переписка государственных деятелей, мемуары и материалы прессы вместе с массивом архивных материалов составляют прочную основу для создания подробной картины развития взаимодействия США и Германии. Это позволяет автору выявить несколько линий связи между отдельными событиями и важными военно-политическими решениями обеих держав. Книга О.В. Петросянца – фундированное историческое исследование, а не просто дипломатическая история. Здесь фактологическую основу составляет не только борьба Германии и США на политико-дипломатических «фронтах» 1938-1941 гг. В книге читателям представлен комплекс множественных факторов влияния на внешнеполитические и военные решения как Вашингтона, так и Берлина. Автор стремится наполнить описание событий пониманием мотивации, связанной не только со стратегическими замыслами, идеями и восприятием сторонами друг друга, но и со всеми конкретными шагами в американо-германских отношениях. Очевидно, что положительная черта книги – проведение по всему тексту идеи о взаимовлиянии внешнеполитического курса администрации Ф. Рузвельта и колебаний внутриполитической динамики. Автор показывает мнения и действия изоляционистской оппозиции, а также тех, кто выступал на первом этапе войны против сближения Соединённых Штатов Америки с Советским Союзом. Заслуживает особой позитивной оценки и тот факт, что автор обратился к подробному рассмотрению некоторых аспектов известных событий и коротких временных промежутков, значение которых ранее (как правило, в общих работах) было недостаточно оценено. В этой связи можно вести речь, по меньшей мере, о трёх таких сюжетах. Первый – обращение Рузвельта к Гитлеру 15 апреля 1939 г. и политические и дипломатические последствия этого (с.78-99). Второй – динамика позиции США во время трагических событий, связанных с военным разгромом и политической катастрофой Франции в мае-июне 1940 г., что автор определяет как начало «становления англо-американской антигитлеровской коалиции» (с.180-195). Третий сюжет – реакция Берлина на издание «Атлантической хартии» (с. 266-271).

Заметное место в работе О.В. Петросянца отведено проблематике военно-морского соперничества США и Германии. Этот проблемный комплекс, отметим, впервые детально представлен не как событийный фон для политико-

дипломатической истории, а как приоритетная сфера столкновения интересов обеих держав. Хорошо известно, что в начале войны Германия не обладала флотом, способным противостоять Королевскому ВМФ Великобритании. Возможности Кригсмарине (официальное наименование военно-морских сил нацистской Германии) были скромнее и французских сил в Средиземноморье и Атлантике. Однако стратегия руководства рейха учитывала именно этот фактор: общий замысел разгрома противников был изначально основан на достижении успеха в сухопутных сражениях. Кригсмарине ставилась задачи по нарушению коммуникаций англичан и французов, пресечение попыток установить морскую блокаду Германии. После крушения Франции предполагалось использовать флот для нанесения окончательного поражения англичанам. При этом как нарастающие усилия Германии в сфере военного судостроения в 1940 г., так и сближение с Японией открывали новые стратегические перспективы использования ВМФ для достижения общих целей держав «оси» в войне.

Для США вопрос о доминировании в Мировом океане был исключительно актуальным, поскольку был непосредственно связан с безопасностью страны. Ф. Рузвельт в конце 1940 г. обозначил эту проблему так: «Для нас жизненно важно, чтобы европейские и азиатские поджигатели войны не получили контроля над морями, которые открывают дорогу к Западному полушарию» [Рузвельт Ф.Д., 1995, 137]. По мере вовлечения США в глобальный конфликт тема морского соперничества с Германией, перешедшего к осени 1941 г. в фазу «необъявленной морской войны», стала одной из главных в американо-германских отношениях. Здесь автор выстраивает повествование по хронологическому принципу. Это верный выбор, поскольку такой подход является оптимальным именно для «пошагового» рассмотрения решений и действий сторон, для создания детальной картины отношений держав в этой важной области. Автор делает правильный вывод о том, что перспектива установления контроля держав Тройственного союза над океанскими пространствами выглядела тогда для Вашингтона как наиболее острая проблема, как угроза для всех сегментов государственных интересов США. Более того, именно противодействие установлению морского доминирования со стороны держав «оси» стало едва ли не главным сюжетом, вокруг которого Ф. Рузвельт в 1940–1941 гг. выстраивал свою концепцию противодействия гитлеровским планам установления мирового господства. В мае 1941 г., объясняя введение в стране чрезвычайного положения, президент говорил: «Державами оси никогда не достичь своей цели – мирового господства – без контроля над морями. <...> Мы будем решительно, используя по мере необходимости все наши ресурсы, препятствовать любым попыткам <...> Гитлера распространить своё нацистское господство на Западное полушарие. Мы будем противостоять любым его попыткам установить контроль над морями» [Рузвельт Ф.Д., 1995, 150-51, 155].

Стоит позитивно оценить то внимание, которое О.В. Петросянц уделяет «южно-американскому» аспекту противоборства США и Германии. Эта сюжетная линия в монографии в известном смысле также новаторская, поскольку ранее эти проблемы рассматривались в отечественной американистике только на уровне диссертаций.

Между тем Вашингтон в предвоенное трёхлетие изрядно беспокоили не только проблемы экономического проникновения Германии в Латинскую Америку, но и возможность прямого вовлечения некоторых стран в коалицию с державами «оси». Не случайно уже с весны 1940 г. Ф. Рузвельт в своих публичных выступлениях не раз указывал и на попытки государственных переворотов, инспирированных, по его мнению, Берлином, и на насущные проблемы организации морской обороны Южноамериканского континента. В книге О.В. Петросянца этим сюжетам отведено особое место, с рассмотрением деталей представления интересов и целей США в ходе межамериканских конференций, включая и вопрос о статусе европейских колониальных владений в Западном полушарии (с.196–200).

Ещё одним очевидным достоинством монографии является рассмотрение эволюции восприятия германской угрозы в политическом истеблишменте США на протяжении трёх лет, предшествовавших вступлению в войну. Эта тема ранее затрагивалась В.Л. Мальковым, а о позициях изоляционистов после Пёрл-Харбора писал К.В. Миньяр-Белоручев [Миньяр-Белоручев, К.В., 2001]. Однако применительно к периоду 1938–1940 гг. мотивация и идеи, риторика и методы воздействия на общество со стороны противоборствующих групп подробно представлены именно в работе О.В. Петросянца. Много внимания уделено важным аспектам борьбы вокруг пересмотра законов о нейтралитете и эмбарго на экспорт оружия, вокруг решений о поддержке Великобритании, по принятию закона о ленд-лизе и, наконец, дискуссиям в связи с поворотом к сближению с СССР летом 1941 года (с. 67, 99-108).

Можно уверенно сказать, что монография О.В. Петросянца представляет читателям ёмкую и плотную картину, в рамках которой на «проблемные нити» как бы нанизаны события трёх лет обострения американо-германского противоборства. Медленное движение США от изоляционизма к активной поддержке англо-французской союза, а затем и англо-советского объединения, получило мощный импульс от резкого обострения (летом и осенью 1941 г.) морского соперничества Америки и Германии. Окончательное осознание глобального масштаба угрозы, исходившей от нацистского рейха и его союзников, привело к решениям и действиям, которые выдвинули США на позицию одного из лидеров антигитлеровской коалиции, «Объединённых наций».

Книга О.В. Петросянца найдет благодарных читателей среди исследователей-американистов. Она также может быть использована в качестве рекомендуемой литературы в учебных курсах по истории США и международных отношений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бивор Э. Вторая мировая война. Пер. с англ. В. Глушакова. М.: КоЛиБри, 2016. 952 с.
- Вторая мировая война и трансформация международных отношений. От многополярности к биполярному миру, под ред. Л.С. Белоусова, А.С. Маныкина. М.: Издательство Московского университета, 2020. 885 [3] с.
- Гус М. Американские империалисты – вдохновители мюнхенской политики. М.: Гос. издательство политической литературы, 1951. 246 с.
- Комптон Дж. Свастика и орел. Гитлер, Рузвельт и причины второй мировой войны. 1933-1941 / Пер. с англ. Е.В. Ламановой. М.: ЗАО Центрполиграф, 2007. 255 с.
- Мальков В.Л. Путь к имперству. Америка в первой половине XX века. М.: Наука, 2004. 604 с.

Мельников Ю.М. США и гитлеровская Германия. М.: Гос. издательство политической литературы, 1959. 352 с.

Миньяр-Белоручев К.В. Американский изоляционизм во время Второй мировой войны. М. Московский Лицей, 2001 143 с.

Петросянц О.В. Американо-германские отношения. 1938-1941: политика, дипломатия, приоритеты сторон. М., СПб.: Нестор-История, 2021. 352 с.

Печатнов В.О., Манькин А.С. История внешней политики США. М.: Международные отношения, 2012. 672 с.

Рузвельт Франклин Делано. Беседы у камина. Пер. с англ. А. Шаракшанэ. М.: ЛКХ «Альманах», 1995 267 с.

REFERENCES

Beevor, A. Vtorai mirovaii voina [The Second World War] (In Russ., Translated from English) Moscow, KoLiBri, 2016. -952 p.

Compton, J. Svastika i orel. Gitler, Ruzvel't i prichiny vtoroi mirovoi voiny 1933-1941 [The Swastika and the Eagle] (In Russ., translated from English). Moscow, ZAO Centrpoligraf, 2007. - 255 p.

Gus, M. Amerikanskiie imperialisty – vdokhnoviteli miunkhenskoj politiki [American Imperialists as Inspirers of the Munich Policy] (In Russ.). Moscow, Gos. izdatel'stvo politicheskoy literatury, 1951. - 246 p.

Mal'kov, V.L. Put' k imperstvu. Amerika v pervoi polovine XX veka. [The Path to Empire. America in the First Half of the Twentieth Century] (In Russ.). Moscow, Nauka, 2004. - 604 p.

Mel'nikov, Yu.M. SShA i gitlerovskaia Germaniia [USA and Hitler's Germany] (In Russ.). Moscow, Gos. izdatel'stvo politicheskoy literatury, 1959.- 352 p.

Min'yar-Beloruhev, K.V. Amerikanskii izoliatsionizm vo vremia Vtoroi mirovoi voiny [American Isolationism During the Second World War] (In Russ.). Moscow, Moskovskii Licei, 2001, 143 p.

Pechatnov V.O., Many'kin A.S. Istoriia vneshnei politiki SShA [History of US Foreign Policy] (In Russ.). Moscow, Mezhdunarodny'e otnosheniya, 2012. - 672 p.

Roosevelt, Franklin Delano. Besedy u kamina [Fireside Chats] (In Russ., translated from English). Moscow, Al'manakh, 1995, 267 p.

Vtoraya mirovaya voina i transformatsiya mezhdunarodny'x otnoshenij. Ot mnogopolyarnosti k bipolyarnomu miru [The Second World War and Transformation of International Relations. From multipolar to bipolar world] (In Russ.). Ed. by L.S. Belousova, A.S. Many'kina. Moscow, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta, 2020, 885 [3] p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СЕТОВ Роман Александрович, кандидат исторических наук, доцент кафедры новой и новейшей истории стран Европы и Америки, Исторический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. Российская Федерация, 119192 Москва, Ломоносовский проспект, д.27, корп.4

Roman A. SETOV, Candidate of Sciences (History), Associate Professor, Dept. of Modern and Contemporary History of Europe and America, Faculty of History, Moscow Lomonosov State University. Russian Federation, 119192, Moscow Lomonosovsky Prospect, 27 Bldg 4

Статья поступила в редакцию / Received 14.01.2022.

Статья поступила после рецензирования / Revised 22.01.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 25.01.2022.

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*.