

*Российская академия наук
Институт Соединённых Штатов Америки и Канады*



США & Канада

ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА

Научный и общественно-политический журнал

2021

№ 11 (623)

Ноябрь

Основан в январе 1970 года

Выходит 12 раз в год

ISSN 2686-6730

Журнал издаётся под руководством

Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор

А.Н. ПАНОВ

Редакционная коллегия:

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

Номер готовили:

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

Москва

© Российская академия наук, 2021
© Институт США и Канады РАН, 2021
© Редколлегия журнала «США & Канада»
(составитель), 2021

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

USA & Canada

ECONOMICS – POLITICS – CULTURE

2021

No. 11 (623)

November

Published since January 1970

Monthly Publication (12 Times a Year)

ISSN 2686-6730

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

Editor-in-Chief

A. PANOV

Editorial Board:

V. Garbuzov (ISKRAN, Moscow, Russia); P. Zolotarev (ISKRAN, Moscow, Russia); E. Komkova (ISKRAN, Moscow, Russia); K. Kosachev (Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia); S. Lavrov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); L. Lebedeva (ISKRAN, Moscow, Russia); V. Lukin (Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation, Moscow, Russia); M. Nosov (The Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia); O. Ovchinnikov (ISKRAN, Moscow, Russia); A. Panov (MGIMO, Moscow, Russia); A. Porokhovskii (Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia); 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. Shackleina (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, 2021

© Institute for the U.S. and Canadian
Studies (ISKRAN), 2021

© Editorial Board of "USA & Canada"
(compiler), 2021

Содержание

2021, № 11 (623)

Бабич С.Н. Особенности проекта федерального бюджета США на 2022 финансовый год.....	5
Немова Л.А. «Бюджет восстановления»: экономическая программа правительства Канады на 2021-2022 годы	22
Овчинников О.Г. Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики. Шок во время пандемии 2020 г. в аграрном секторе России и США: причины, последствия и меры по преодолению	38
Евсеев А.С. Подходы России и США к разрешению конфликта в Йемене: сравнительный анализ.....	54
Пархоменко В.К. АФРИКОМ против Эболы	65

Экономические обзоры

Меньшикова А.М. Особенности внешнеторговой политики демократической администрации Дж. Байдена.....	80
---	-----------

Размышляя над прочитанным

Синдеев А.А. Ревизия завершается? (о будущем американо-германских отношений).....	93
--	-----------

Ретроспектива

Сенников А.И. Иракский Курдистан в биполярном противостоянии СССР и США в международных кризисах 1960-х годов.....	106
---	------------

Книжная полка

Судакова Н.А. Эволюция американского протекционизма: законодательство "Покупай американское" и особенности его применения ...	119
--	------------

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

2021, No. 11 (623)

Babich S.N. Features of the Project of the U.S. Federal Budget for Fiscal Year 2022.....	5
Nemova L.A. "A Recovery Budget": Canada's Government Economic Program for 2021-2022	22
Ovchinnikov O.G. Current Trends in the Agricultural Sector and Agricultural Policy Development. The 2020 Shock in the Agricultural Sector of Russia and the United States Caused by the COVID-19 Pandemic: Causes, Consequences, and Measures to Overcome it	38
Evseenko A.S. Russian and U.S. Approaches for the Yemen Conflict Resolving: A Comparative Analysis	54
Parkhomenko V.K. AFRICOM versus Ebola	65

Economic Survey

Menshikova A.M. Features of Foreign Trade Policy of J. Biden's Democratic Administration	80
---	-----------

Reader's Deliberations

Sindeev A.A. Is The Revision Nearing its End? (on the Future of US-German Relations).....	93
--	-----------

Retrospection

Sennikov A.I. Iraqi Kurdistan in the Bipolar Confrontation between the USSR and the United States during the International Crises of the 1960s.....	106
--	------------

Bookshelf

Sudakova N.A. The Evolution of American Protectionism: "Buy American" Legislation and Features of its Application.....	119
---	------------

JEL E60, H20, H22, H24, H25, H50, H60, H61, H62, H63, H69, H87, K34, O15, O51

УДК 330, 330.1, 330.3, 351, 351.71, 351.72, 354

DOI: 10.31857/S268667300017217-8

Особенности проекта федерального бюджета США на 2022 финансовый год

С.Н. Бабич

Институт США и Канады РАН (ИСКРАН)

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

ORCID: 0000-0002-6433-6721 e-mail: svbabich@mail.ru

Резюме: В статье даётся краткая оценка президентства Д.Трампа. Предложены к рассмотрению основные приоритеты и задачи, стоящие перед 46-м президентом США. Проведён всесторонний анализ первого бюджетного документа Дж.Байдена с оценкой изменений в структуре расходных и доходных статей федерального бюджета США на десятилетний период. Особое внимание уделяется анализу и оценке значимости трёх важнейших инициатив, призванных восстановить мощь США: Американскому плану спасения 2021 г., Американскому плану занятости или создания рабочих мест и Плану поддержки американских семей.

Ключевые слова: федеральный бюджет США, расходы бюджета, доходы бюджета, структура федерального бюджета, обязательные и дискреционные расходы, государственный долг, дефицит бюджета, коронавирус COVID-19

Для цитирования: Бабич С.Н. Особенности проекта федерального бюджета США на 2022 финансовый год. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021; 5 (11) 5-21. DOI: 10.31857/S268667300017217-8

Features of the Project of the U.S. Federal Budget for Fiscal Year 2022

Svetlana N. Babich

Institute for U.S. and Canadian Studies RAS (ISKRAN)

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

ORCID: 0000-0002-6433-6721 e-mail: svbabich@mail.ru

Abstract: The article analyzes the aftermath of D Trump's presidency based on his fiscal policy aimed at identifying challenges and threats which have made up the list of priorities and goals that J. Biden's administration announced after his victory in the 2020. The author presents a wide-angle examination of the Federal Budget proposed by the new administration for the 2022 fiscal year while breaking down the structural changes of expenditures and incomes of the Federal Budget for the 10-year period. The author evaluates the significance of such programs as American Rescue Plan, American Jobs Plan and the American Families Plan aimed to restore the United States after the crisis caused by Covid-19 and to restore America's influence and power.

Keywords: federal budget of the U.S. for fiscal year 2022, federal budget outlays, federal budget receipts, proposed budget by category, mandatory and discretionary spending, macroeconomic indicators, federal debt, budget deficit, coronavirus covid-19

For citation: Babich S.N. Features of the project of the U.S. federal budget for fiscal year 2022. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2021; 51(11): 5-21. DOI: 10.31857/S268667300017217-8

ВВЕДЕНИЕ

Проблема реактивации экономики и преодоления последствий одного из крупнейших кризисов современности в области общественного здравоохранения – пандемии коронавируса *COVID-19*, который распространился по всему миру в начале 2020 г., заставила правительства большинства стран, в том числе и США, в очередной раз переосмыслить спектр социально-экономических угроз безопасности и разработать комплекс мер, направленных на выстраивание и поддержание стабильно развивающейся экономики, готовой к новым угрозам и рискам. И в этом смысле назрела необходимость оценить достаточность выделяемых в рамках федерального бюджета средств на программы поддержки, как социальной сферы, так и экономики в целом и, выявив слабые места в структуре федерального бюджета, скорректировать его с учётом приоритетности правительственных целей и задач.

Напомним, что в начале пандемии у власти в США находился Д. Трамп, внутренняя и внешняя политика которого, получившая название «трампаномика», напоминала симбиоз «рейганомики», конформизма и протекционизма и включала в себя, казалось бы, не сочетаемые вещи. Несмотря на многие просчёты в решениях Д. Трампа, по мнению некоторых аналитиков, ему удалось сократить уровень государственного вмешательства в экономику страны, увеличить децентрализацию в результате реализации «Всеобъемлющего плана реорганизации исполнительной ветви власти», ограничить функции федерального правительства, высвободив часть бюджетных средств федеральных ведомств [1], и привлечь бизнес-структуры к решению крупнейших социально-экономических проблем государства на всех уровнях.

Важнейшим достижением администрации можно считать налоговую реформу 2017 г., которая, с одной стороны, позволила решить задачу снижения общего налогового бремени, с другой – усугубила проблему нивелирования доходов большинства американцев. К позитивным результатам можно также отнести преодоление опиоидного кризиса и упрощение процедуры одобрения новых лекарственных препаратов, частичное ужесточение контроля за иммиграцией за счёт введения в действие иммиграционной реформы, позволившей сократить легальную иммиграцию в США в 2 раза – до 500 тыс. человек в год, путём ликвидации системы розыгрыша грин-карт (*RAISE Act: Reforming American Immigration for Strong Employment Act*).

Показательно, что остались не реализованными такие инициативы, как:

- достижение среднегодового роста реального ВВП в размере 3%;
- отмена реформы «Обамакэр» и проведение новой реформы здравоохранения в рамках закона «О защите пациентов и доступном медицинском обслуживании»;

- увеличение количества рабочих мест за счёт возвращения в США производственных мощностей;
- улучшение ситуации в сфере международной торговли за счёт сокращения значительного торгового дефицита;
- проектирование и возведение стены длиной в 1 609 км и высотой в 9 метров на границе с Мексикой.

Необходимо также отметить, что в период «трампаномики» значительно ухудшились отношения США с давними торговыми партнерами, были введены новые торговые пошлины в отношении стран ЕС, Китая и ряда других государств, пересмотрены важнейшие торговые соглашения, как, например, НАФТА, продолжена активная санкционная политика. Более того Д.Трампом были скорректированы или отменены некоторые договоры в области экологии и защиты окружающей среды, в частности в 2017 г. США вышли из Парижского соглашения по климату.

К концу президентства Д. Трампа значительно усугубилась проблема роста дефицитности федерального бюджета и, соответственно, наращивания государственного долга США. Напомним, что одной из амбициозных задач Д. Трампа было достижение профицита федерального бюджета США к 2027 г., однако за четыре года его президентства федеральный бюджетный дефицит увеличился почти в пятикратном размере и составил в 2020 г. 3,13 трлн долл. Такой беспрецедентный рост был связан с тремя основными факторами: реализацией государственной программы помощи по борьбе с последствиями пандемии коронавируса в размере 10% ВВП; увеличением федеральных мандатных расходов по статьям «Социальная безопасность», «Медикэр» и «Медикейд» и ростом военных расходов в рамках восстановления и модернизации вооружённых сил США.

Что касается галопирующего роста государственного долга США в период «трампаномики», то он вполне логичен и объясняется тем, что на сегодняшний день госдолг является единственным инструментом финансирования растущих бюджетных дефицитов и, в свою очередь, увеличивает бюджетную нагрузку по статье «Обслуживание государственного долга». Расходы по данной статье к 2020 г. достигли 345,5 млрд долл., а их доля в ВВП закрепились на уровне 1,6%

Таким образом, к моменту проведения президентских выборов 2020 г. и победы на них партии демократов во главе с Дж. Байденом, список приоритетных целей и задач правительства принял следующий вид: продолжить борьбу с нарастающей рецессией, вызванной пандемией коронавируса; провести коррекцию государственной иммиграционной политики за счет отмены ряда законов, принятых Д.Трампом; возобновить реформы в сфере здравоохранения для обеспечения доступности медицинских страховок; сократить дифференциацию доходов населения, значительно увеличившуюся в ходе проведения налоговой реформы 2017 г., за счёт реализации инициатив по росту налоговой нагрузки на богатых и изменения ставки налога на прибыль корпораций; продолжить усилия в рамках реформирования налогового законодательства для повышения эффективности работы налогового механизма; реформировать систему бюджет-

тирования социальных программ и программ в сфере образования; модернизировать инфраструктуру страны; обеспечить создание сильной национальной обороны; преодолеть климатический кризис; обеспечить финансовую устойчивость федерального бюджета; решить проблемы, связанные с кризисом в политической сфере и ростом расового недовольства среди граждан.

Очевидно, что решение именно этих целей и задач было положено в основу проекта федерального бюджета США на 2022 фин. г., и обозначено в разделе «Бюджетное послание Президента Конгрессу», представленного президентом Дж.Байденом в Конгресс 23 мая 2021 г. с нарушением бюджетного процесса.

ПРОЕКТ БЮДЖЕТА США НА 2022 фин. г.

В Бюджетном послании Дж. Байдена изложены основные планы администрации на ближайший период и предложены прогнозные оценки изменения бюджетных показателей до 2031 фин. года.

Оценивая результаты реализации мероприятий, предусмотренных вступившим в силу 23 апреля 2021 г. Американским планом спасения (из предусмотренных им 1,9 трлн долл. 1 трлн выделялся на борьбу с пандемией, около 400 млн – на помощь населению, остальное на стимулирование экономики) по восстановлению страны после разрушительного кризиса в сфере здравоохранения, Дж. Байден отметил: «Когда я вступил в должность <...> пандемия, уносила тысячи жизней американцев каждый день. Сильнейший экономический кризис уничтожил 22 млн рабочих мест всего за два месяца весной 2020 г. и перевернул жизни миллионов людей <...> неспособность администрации Д. Трампа контролировать распространение COVID-19 <...> имела разрушительные и далеко идущие последствия» [2].

Пандемия выявила и усугубила глубоко укоренившееся неравенство в области здравоохранения в стране и обнажила пробелы и слабые места в инфраструктуре общественного здравоохранения (США остаются единственной развитой страной в мире, не имеющей единого общественного медицинского страхования). Ситуация осложнялась тем, что с марта по сентябрь 2020 г. почти 3 млн человек остались без оплачиваемой медицинской страховки и ещё почти у 30 млн американцев отсутствовала страховка как таковая, что ограничило их доступ к системе здравоохранения в период пандемии.

В январе 2021 г. 10 млн американцев потеряли работу, а уровень безработицы сначала увеличился до 6,3 %, а позже превысил 12% [3]. В этих условиях единственным выходом стало подписание Дж. Байденом закона «Об Американском плане спасения» (*American Rescue Plan 2021*), который включал единовременные выплаты населению в размере 1 400 долл. на человека, а также предусматривал выделение бюджетных средств на расширенное страхование по безработице; помощь в жилье и питании; расширение доступа к безопасному и надёжному уходу за детьми и доступному медицинскому обслуживанию; расширение налоговых льгот для среднего класса; решение кризиса в американской пенсионной системе; поддержку сильно пострадавших малых предприятий; создание цен-

тров вакцинации по всей стране; значительное расширение масштабов тестирования и отслеживания заболевших; устранение проблем нехватки поставок и поддержку медицинских центров. «С помощью Американского плана спасения мы ответили на чрезвычайную ситуацию и оказали необходимую помощь сотням миллионов американцев», – заявил Дж. Байден [4].

Далее в документе приводились результаты, которых удалось достичь в рамках реализации Американского плана спасения, в том числе:

- безопасно открыть школы и центры по уходу за детьми;
- осуществить помощь американским семьям за счёт выделения средств по уходу за детьми (отметим: это крупнейшие инвестиции в уход за детьми со времени Второй мировой войны);
- оказать продовольственную помощь миллионам американцев, сталкивающихся с голодом;
- обеспечить помощь в аренде жилья, во избежание выселения людей из их домов;
- помочь предприятиям малого бизнеса и ресторанам оставаться на плаву в период локдауна;
- сделать здравоохранение более доступным для большинства жителей США;
- восстановить работу государственных и местных органов власти;
- сократить уровень детской бедности в 2 раза в 2021 году.

В своём послании Дж. Байден также отметил, что за первые 100 дней его президентства экономика создала более 1,5 млн рабочих мест, что является самым большим показателем за первые 100 дней работы других президентов США, кроме того было вакцинировано 220 млн человек, что почти вдвое превышает запланированный уровень. По состоянию на 17 мая 2021 г. в стране было вакцинировано почти 60% взрослых американцев.

Таким образом, за первые 100 дней нахождения у власти, новому президенту-демократу удалось найти эффективное решение для борьбы с пандемией и запустить процесс восстановления экономики.

Для реализации целей предвыборной программы Дж. Байденом были предложены два документа: *Американский план занятости, или создания рабочих мест*, стоимостью 2,3 трлн долл., и *План поддержки американских семей*, стоимостью 1,8 трлн долл., направленный на решение четырёх важнейших проблем в области американского образования: введение четырёх дополнительных лет обучения для каждого ребёнка с двухлетнего возраста; получение универсального высококачественного дошкольного образования для детей трёх и четырёх лет; пролонгирование срока бесплатного обучения в колледжах на два года; доступ к качественному уходу за детьми для семей с низким и средним уровнем дохода; обеспечение расширенного доступа к здоровому питанию обучающихся детей.

Проект федерального бюджета на 2022 фин. г. демонстрирует намерение 46-го президента США продолжить начатую президентом-демократом Б. Обамой реформу медицинского страхования. С этой целью в бюджетный проект вклю-

чена задача создания Агентства передовых исследовательских проектов по здравоохранению, в обязанности которого входит разработка нового поколения медицинских препаратов и способов лечения таких заболеваний, как рак, диабет и болезнь Альцгеймера, а также продолжение государственной программы по сокращению расходов на отпускаемые по рецептам лекарства.

КОМПОНЕНТЫ ПРОЕКТА БЮДЖЕТА НА 2022 фин. г.

Анализируя структуру представленного проекта федерального бюджета на 2022 фин. г., прежде всего отметим, что предложенный Дж. Байденом документ, охватывающий период с 1 октября 2021 г. по 30 сентября 2022 г., в размере 6,011 трлн долл. является одним из самых масштабных за последние 20 лет (за исключением двух лет пандемии, 2020 и 2021). Планируется, что его доходная часть составит 4,174 трлн долл., а расходная – 6,01 трлн., таким образом дефицит бюджета увеличится до 1,837 трлн (1,719 трлн долл. с учётом запланированных мероприятий фискальной политики) и составит 7,8% ВВП [15].

Таблица 1

Изменения в налоговых доходах федерального бюджета США с 2021 по 2031 фин. г. согласно проекту бюджета на 2022 фин. г. (млрд долл.)

Налоговые доходы бюджета	2021*	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Индивидуальный подоходный налог	1704	2005	2174	2210	2347	2646	2852	2986	3128	3275	3431
Налог на прибыль корпораций	268	266	367	412	432	425	424	433	432	433	438
Отчисления в фонды социального страхования, в том числе:	1296	1416	1467	1526	1576	1638	1699	1779	1846	1922	1996
Социальная безопасность	944	1032	1068	1113	1153	1202	1247	1305	1355	1410	1467
«Медикэр»	287	314	326	341	353	368	383	402	418	437	456
Поступления по страхованию от безработицы	55	59	61	60	57	55	55	57	57	58	56
Акцизы	74	82	85	90	90	91	92	92	94	97	97
Налоги на имущество, передающееся в порядке наследования и дарения	18	21	22	24	25	25	38	39	41	43	46
Таможенные пошлины	85	57	45	45	47	48	49	51	53	55	57
Прочие поступления	145	132	156	156	136	131	132	141	146	150	157
Всего	944	1032	1068	1113	1153	1202	1247	1305	1355	1410	1467

*последний бюджет Д. Трампа.

Budget of the U.S. Government for Fiscal Year 2022, Office of Management and Budget /budget.gov. Summary Tables. Table S-3. P.39.

Доходы бюджета, по оценкам федерального правительства, в 2022 г. должны составить 4,2 трлн долл., большая часть которых (3 трлн), как ожидается, поступит по основным видам налогов – индивидуальному подоходному налогу (2 трлн долл., 50,5% общего объёма поступлений) и отчислениям в фонды социального страхования в размере 1,4 трлн долл. (35,7% общего размера доходов в бюджет).

Данные табл.1 показывают, что с 2022 фин. г. произойдёт существенный рост доходов практически по всем налоговым статьям; снижение ожидается только по налогу на прибыль корпораций на 2 млрд долл. в ответ на реформу корпоративного налогообложения, реализованную администрацией Д. Трампа, и по таможенным пошлинам – на 28 млрд долл. – как реакция на отмену протекционизма во внешней торговле. В результате общее увеличение бюджета за первый год президентства Дж. Байдена по сравнению с последним годом нахождения у власти Д. Трампа должно составить 88 млрд долларов.

Что касается структуры основных видов налоговых поступлений в 2022 фин. г., то третий по значению – налог на прибыль корпораций – должен пополнить казну на 266 млрд долл. (что составит 6,6% всех налоговых поступлений), а четвёртый – «прочие поступления» – на 132 млрд долл. (или 3,2% совокупных доходов). Пятая и шестая позиции должны остаться за «акцизами» в размере 82 млрд долл. (2% общих бюджетных поступлений) и доходами от таможенных пошлин в размере 57 млрд долл. (1,4%) и, наконец, последнее место сохранится за налогами на имущество, передающееся в порядке наследования и дарения, обеспечивающими поступления ещё 21 млрд долл., или 0,5% общих доходов федерального бюджета.

Наибольший рост (в абсолютном выражении) запланирован по следующим бюджетным статьям: индивидуальный подоходный налог – на 342 млрд долл. за четыре года; налог на прибыль корпораций – на 166 млрд; отчисления в фонды социального страхования – на 158 млрд; акцизы – на 8 млрд и налоги на имущество, передающееся в порядке наследования и дарения – на 4 млрд долл. Поступления по статье «таможенные пошлины» снизятся на 10 млрд долл. с 2022 по 2025 фин. год.

Если рассматривать прогнозные показатели с 2026 по 2031 г., то картина повторяется: индивидуальный подоходный налог должен составить в 2031 г. 3,4 трлн долл.; налог на прибыль корпораций 0,4 трлн долл.; отчисления в фонды социального страхования – 2 трлн; акцизы – 0,1 трлн долл.; налоги на имущество, передающееся в порядке наследования и дарения, 0,05 трлн долл. В то же время, в указанный период запланировано снижение до 0,06 млрд долл. поступлений по статье «таможенные пошлины».

При анализе изменений значений налоговых доходов в относительном выражении подтверждается вывод о том, что наиболее быстрыми темпами будут увеличиваться поступления по трём основным категориям налогов: «социаль-

ные налоги», «налоги на доходы физических лиц» и «налоги на прибыль корпораций».

ОСНОВНЫЕ НАЛОГОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ ДЖ. БАЙДЕНА

Закономерно, что подобные изменения в структуре налоговых поступлений будут спровоцированы реализацией предлагаемых Дж. Байденом налоговых инициатив (как ожидается, они позволят пополнить бюджет на 1,5 трлн долл. в течение десяти лет), направленных, главным образом, на отмену части налоговых послаблений в области корпоративного налогообложения и ужесточения налогового климата для богатейших слоёв американского общества.

Для покрытия растущих бюджетных расходов и сохранения должного уровня поступлений в федеральный бюджет администрация Дж. Байдена планирует провести следующие мероприятия по самому значительному повышению налогов за последние 28 лет со времени президентства У. Клинтона:

- повысить пороговые ставки по индивидуальному подоходному налогу с физических лиц: минимальная ставка 10% для налогоплательщиков с годовым доходом, не превышающим 9 875 долл. максимальная ставка 37% при годовом доходе выше 518 401 долл.; кроме того, доходы на прибыль с акцизов, таких как продажа акций, превышающих 1 млн долл. в год, планируется облагать по ставке 43,4% вместо действовавших до этого 23,8%).
- нивелировать одно из крупнейших достижений налоговой реформы Д. Трампа в плане существенного сокращения налоговой нагрузки на корпоративный сектор, увеличив ставки налога на прибыль корпораций с 21 до 28%, а также введя обязательный налог в 15% для корпораций, годовая прибыль которых за счёт применяемых налоговых вычетов и юридических уловок превышает 2 млрд долларов.
- увеличить с 8,8 до 21% налог на прибыль корпораций, полученную за рубежом.

Важно отметить, что ключевые налоговые мероприятия (такие как расширение налогового кредита на детей, налоговые льготы по медицинскому страхованию, налоговый кредит на заработанный доход и налоговый кредит на уход за детьми и иждивенцами) направлены на поддержку американских семей с низким и средним уровнем дохода. В частности, действующая администрация рассчитывает на то, что льгота по страховым премиям позволит снизить расходы на медицинское страхование в среднем на 50 долл. на человека в месяц, что позволит обеспечить страховое покрытие для более, чем 9 млн человек. Одновременно, администрация Дж. Байдена рассчитывает на значительный позитивный эффект от реформирования подоходного налогообложения по достижению сбалансированности налоговой системы в случае отказа от особых преференций в отношении богатейших слоёв американского общества и борьбы с крупными диспропорциями в распределении доходов американских семей [5].

Исследования большинства экспертов подтверждают, что предлагаемый администрацией налоговый план позволит обеспечить значительный рост экономики,

повысить производительность труда и сформировать устойчивую базу для формирования более здоровой рабочей силы, что обеспечит сбережения штатам и федеральному правительству. В целом, налоговый план Дж. Байдена несёт позитивный импульс. Его реализация позволит усилить роль внутренних инвестиций, остановит смещение прибыли в офшоры и обеспечит за счёт введения повышенной ставки налога на прибыль корпораций и глобального минимального налога стимулирование государств ОЭСР к введению разумных корпоративных минимальных налогов в целях предотвращения корпоративных инверсий и офшоринга.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ США СОГЛАСНО ПЛАНУ Дж. БАЙДЕНА

Расходы федерального правительства США включают три важнейшие категории: мандатные, дискреционные и на выплату процентов по государственному долгу. Согласно бюджетной заявке на 2022 фин. г. мандатные расходы составят около 65,4% всех бюджетных расходов, или 3,7 трлн долл., что на 1,5 трлн меньше уровня 2021 фин. г.; прогнозные дискреционные расходы составят 1,7 трлн, а проценты по государственному долгу запланированы в сумме 305 млрд долл. (табл.2).

Таблица 2

Структура основных государственных расходов (согласно первому бюджетному запросу Дж. Байдена)

Расходные статьи бюджета	2022			2023*			2031*		
	млрд долл.	%	% ВВП	млрд долл.	%	% ВВП	млрд долл.	%	% ВВП
Дискреционные расходы, из них:									
Национальная оборона	754	13,2	3,2	756	13,9	3,1	903	11,5	2,5
Невоенные расходы	913	15,9	4,0	874	16	3,8	931	11,8	3,0
Всего дискреционные расходы	1667	29,2	7,2	1630	29,9	6,9	1834	23,3	5,6
Мандатные расходы									
Социальная безопасность	1196	20,8	5,1	1261	23,1	5,1	1969	25	5,9
«Медикэр»	767	13,3	3,3	842	15,4	3,4	1415	18	4,2
«Медикейд»	518	9,0	2,4	529	9,7	2,4	828	10,5	2,5
Прочие обязательные расходы	1255	21,8	6,3	870	16	5,4	938	12	3,7
Всего мандатные расходы	3735	64,9	17,1	3503	64,2	16,3	5149	65,5	16,3
Обслуживание государственного долга	305	5,3	1,3	319	5,8	1,3	883	11,2	2,7
Расходы правительства всего	5708	100	25,6	5453	100	24,5	7866	100	24,6

Budget of the U.S. Government for Fiscal Year 2022, Office of Management and Budget /budget.gov. Summary Tables. Table S-3, P.39

Прогнозные **дискреционные расходы** планируется сократить ко второму году президентства Дж. Байдена на 37 млрд долл. (или на 0,3% ВВП) до 1,63 трлн, за

десять лет их абсолютный размер должен вырасти до 1,83 трлн, а относительный – сократиться на 1,6% ВВП и составить в 2031 г. 5,6% ВВП, снизив долю дискреционных расходов в общей системе расходов федерального бюджета с 29,9%, запланированных на 2023 фин. г. до 23,3% в 2031 фин. г. При этом более существенный рост в структуре дискреционных расходов будет наблюдаться по военным расходам, финансирование по которым должно составить в 2023 фин. г. 756 млрд (годовой прирост на 2 млрд), упрочив позицию данного вида расходов в системе общегосударственных расходов до 13,9%; расходы по статье «национальная оборона» за десятилетний период должны дорасти до уровня в 903 млрд долл. (на 149 млрд), что будет соответствовать 2,5% ВВП и практически сравняется по уровню и значению с дискреционными невоенными расходами. Согласно исторической практике, большая часть дискреционного раздела бюджета идёт на военные нужды, а также его растущая часть выделяется на оказание помощи в случае таких стихийных бедствий, как ураганы и лесные пожары.

В свою очередь, дискреционные расходы на гражданские нужды (включающие финансирование социальных программ, здравоохранения, образования, жилья и развития инфраструктуры городов), выраженные в абсолютных цифрах, планируется увеличить за десять лет до 931 млрд долл., снизив их относительный уровень в ВВП до 3%, что демонстрирует однопроцентное сокращение по сравнению с 2022 годом.

Что касается *мандатных расходов*, то их размер должен увеличиться к 2031 г. до 5,1 трлн долл. и составить 65,5% общих обязательных расходов, или 16,3% ВВП. При этом интересным фактом является то, что если в 2022 фин. г. правительством предполагается закрепить статус самой крупной статьи обязательных расходов за «прочими обязательными расходами» в размере 1,25 трлн долл., или 6,3% ВВП, то с 2023 фин. г. планируется постепенное сокращение данной статьи в 1,3 раза, чтобы к 2031 г. её размер составил уже 938 млрд долл. (3,7% ВВП) а доля в рейтинге общих мандатных расходов снизилась с 21,8 до 12%, подтверждая тренд на усиление значения расходов на обеспечение социальной безопасности государства.

Таким образом, в 2023 фин. г. статья «*социальная безопасность*» перейдёт в разряд наиболее приоритетных для правительства демократов и займёт первое место в системе мандатных расходов бюджета со значением в 1261 млрд долл., или 5,1% ВВП; затем планируется за десять лет довести её уровень до 1969 млрд, что эквивалентно 5,9% ВВП, и поднять рейтинг данной статьи до 25%.

В проекте первого федерального бюджета, подготовленного администрацией Дж. Байдена, поставлена также задача повышения финансирования программы «Медикэр» на 648 млрд долл. за десятилетие, чтобы к 2031 г. выплаты по программе достигли 4,2% ВВП и составили 18% всех обязательных расходов. По программе «Медикейд» заложено десятилетнее увеличение средств в 1,6 раза (на 310 млрд). Предполагается, что в 2023 фин. г. финансирование по данной статье увеличится до 529 млрд долл. и останется на уровне 2,4% ВВП, как и годом ранее, а к 2031 г. расходы по «Медикейд» достигнут 828 млрд долл., 2,5% ВВП, и закрепив за данной статьей последнее место среди общих мандатных расходов с уровнем в 10,5%.

Особое место в системе государственных расходов занимает статья *Обслуживание государственного долга*, позволяющая оценить, насколько эффективно правительство решает проблему обеспечения фискальной безопасности. Напомним, что проблема глобального роста государственного долга США в виде нагрузки на будущие поколения американцев, складывающаяся из-за неконтролируемого накопления правительством бюджетных дефицитов, а также система мер, используемых для погашения как внутреннего, так и внешнего государственного долга, неизменно включается в программы всех президентов США за последние сто лет. С этой точки зрения проект федерального бюджета, предлагаемый Дж. Байденом, не является исключением. В момент его прихода в Белый дом, совокупный государственный долг США составлял 26,9 трлн долл., или 128,1% ВВП. Согласно прогнозам, в следующие десять лет его размер увеличится на 12,4 трлн и достигнет в 2031 г. 44,8 трлн, превысив 134% ВВП.

Напомним, что с 2012 г. США входят в число стран, государственный долг которых значительно превышает размеры экономики. Разумеется, США – не единственная страна с таким высоким уровнем заимствований. Однако две последние администрации Белого дома (Б. Обамы и Д. Трампа) внесли существенный вклад в ухудшение данного показателя» [Бабиц С.Н. 2020], в частности среднегодовой прирост госдолга в период нахождения у власти администрации Б. Обамы составил 5,4%, а администрации Д. Трампа – 5%. Предварительные расчёты этого показателя, основанные на данных проекта федерального бюджета США на 2022 финансовый год (табл. S-10, *Summary Tables*), позволяют сделать вывод о намерении Дж. Байдена сократить уровень среднегодового прироста валового государственного долга США в 2022-2031 гг. до 4,2%.

Накануне президентских выборов 2020 г. дефицит федерального бюджета превышал 3,6 трлн долл. Несмотря на огромные затраты на борьбу правительства с последствиями пандемии ковид-19, в своём первом бюджетном документе администрация Дж. Байдена отразила своё намерение провести глобальное (более, чем вдвое) сокращение бюджетного дефицита в размере 1951 млрд уже в 2022 фин. г. до 1,7 трлн долл. Согласно данным, представленным в рассматриваемом проекте бюджета на 2022 фин. г., в последующие годы нахождения у власти правительство демократов предполагает постепенное снижение фискальной нагрузки в виде дефицитов и поддержку их на уровне, не превышающем 1,2–1,5 трлн долл. в год до 2030 фин. г. После 2030 г. планируется незначительное ухудшение данного показателя, когда его плановое значение достигнет 1660 млрд долл. Если говорить об изменении относительных данных по дефициту федерального бюджета США за период с 2022 по 2031 г., то, достигнув максимума (7,8% ВВП) в 2022 г., до 2026 г. планируется, что дефицит бюджета будет находиться в значениях от 5,6% до 5,1 % ВВП, а с 2027 по 2031 фин. г. его сдерживание будет осуществляться на уровне, не превышающем 4,7% ВВП [6].

Таким образом, можно заключить, что планируемая нагрузка на федеральный бюджет в виде выплачиваемых *нетто-процентов* согласно десятилетнему прогнозу увеличится на 578 млрд долл. и достигнет к 2031 г. 883 млрд долл. Примечательно, что если в первые два года нахождения у власти администрации Дж. Бай-

дена ежегодные выплаты нетто-процентов будут увеличиваться незначительно (на 12–46 млрд долл.), то с 2025 г. годовой рост ускорится и в абсолютных цифрах составит от 71 до 85 млрд. Будет наблюдаться рост данной расходной статьи в % ВВП с 1,3% в 2022 фин г. до 2,7%. В целом ожидается, что расходы на обслуживание валового государственного долга будут удерживаться на уровне 11,2% всех федеральных расходов США, что, в свою очередь, согласно общемировой практике, соответствует приемлемой процентной нагрузке на бюджет.

Для полноты анализа государственных расходов США на 2022 фин. г. и до 2026 фин. г. необходимо провести всестороннюю оценку изменений структуры федеральных расходов бюджета по функциональному принципу (см. табл.3).

Таблица 3

Структура расходов по функциональному признаку согласно бюджетному запросу Дж. Байдена на 2022 фин. г.

Наименование статьи	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Национальная оборона	748408	770567	772344	790334	807055	820848
Международные отношения	51668	59001	61511	62944	62612	65075
Наука, технологии, космические исследования	38239	41678	45791	49938	53645	55807
Энергетика	6144	19330	31744	39520	40669	32796
Природные ресурсы и охрана окружающей среды	47102	69167	81803	89525	89941	89807
Сельское хозяйство	65569	32530	32982	30292	29667	26587
Торговля и кредитование бизнеса	384665	26552	19676	21078	17510	18466
Транспорт	178057	148622	152901	164230	177382	200432
Местное и региональное развитие	92930	72025	56817	56717	52854	46152
Отправление правосудия	83427	74649	76448	76148	77745	79524
Государственное управление	325646	111066	38593	38380	39809	41348
Образование, занятость и социальное обслуживание	271141	247024	282777	265922	246199	248469
Здравоохранение	836241	862545	849846	867388	890419	912557
Государственная программа бесплатной медицинской помощи «Медикэр»	716908	774116	848574	848536	955429	1022979
Государственные гарантии получения дохода	1926462	983891	811860	802001	815421	757915
Социальная безопасность	1141177	1203206	1267084	1338986	1416002	1498600
Выплаты и услуги ветеранам	236279	290383	292260	291756	320910	335334
Выплата процентов по государственному долгу	303002	304939	319886	367872	445067	524344
Финансовая помощь общего назначения	63671	91294	109626	96881	99964	63671
Нераспределённые расходы	-203609	-143814	-121231	-124398	-127497	-130718

Budget of the U.S. Government for Fiscal Year 2022, Office of Management and Budget /budget.gov. Historical Table 3.2

Как видно из данных табл. 3, администрация Дж. Байдена в целях реализации президентской программы планирует увеличить расходы по большинству статей федерального бюджета, причём крупнейшие увеличения выделяемых средств произойдут по таким социальным статьям, как «Социальная безопасность» (на 295,4 млрд долл. – до 1,5 трлн) и «государственная программа бесплатной медицинской помощи «Медикэр» (на 248,8 млрд долл. – до 1 трлн), подтверждая социальную направленность бюджетной политики нынешнего руководителя Белого дома.

Значительное увеличение средств запланировано по статье «выплата процентов по государственному долгу» (на 219,4 млрд долл. – до 524,3 млрд), что связано с продолжением администрацией Дж. Байдена политики внешних и внутренних заимствований. По таким приоритетным статьям, как «транспорт», «национальная оборона» и «здравоохранение», рост финансирования с 2022 по 2026 фин. г. превысит 50 млрд долл. Аналогично, следуя приоритетным направлениям бюджетной политики, предложенной 46-м президентом США, ассигнования по экологическим программам в рамках статьи «природные ресурсы и охрана окружающей среды» продемонстрируют рост на 28 640 млн долл.; более, чем в 2 раза за указанный период будут увеличены выплаты и услуги ветеранам (в 2026 фин. г. их значение достигнет 335 334 млн); более, чем в 5 раз по сравнению с бюджетом на 2021 фин. г. (до 32 796 млн долл.) возрастут затраты на развитие программ в области энергетики; с целью восстановления утраченных при Д. Трампе партнёрских отношений США на мировой арене произойдёт коррекция бюджетирования федеральных расходов на выстраивание международных отношений; и как ожидается, произойдёт рост затрат на развитие науки, технологии и космических исследований на 14 129 млн долл., то есть в 3 раза.

Сокращение же выделяемых ассигнований планируется осуществить по следующим шести направлениям расходования федеральных средств: сельское хозяйство (с 32,5 млрд долл. до 26,6 млрд), торговля и кредитование бизнеса (с 26,5 млрд до 18,5 млрд), местное и региональное развитие (с 72 млрд до 46 млрд), государственное управление (с 111 млрд до 41 млрд), государственные гарантии получения дохода (с 984 млрд до 758 млрд) и финансовая помощь общего назначения (с 91,3 млрд до 63,7 млрд).

Касательно распределения относительной доли расходов, классифицируемых по функциональному принципу, следует отметить, что на первом месте окажется статья «социальная безопасность», увеличив свою долю среди всех расходов с 20 до 22%; на втором – государственная программа бесплатной медицинской помощи «Медикэр», доля которой достигнет 15,2% вместо 12%, наблюдавшихся ранее; на третьем – статья «здравоохранение», подлежащая сокращению на 1% (составит в 2026 г. 13% в структуре федеральных расходов); на четвёртом месте зафиксирована статья «национальная оборона», доля которой должна сократиться с 13 до 12%; пятое место (11%) планируется закрепить за государственными гаран-

тиями получения дохода; шестое займёт выплата процентов по государственному долгу; до 5% (7 место) вырастут ассигнования на «выплаты и услуги ветеранам»; по статье «образование, занятость и социальное обслуживание», занимающей 8-е место, расходы составят 3,4%, сократившись на 0,6%. В исследуемый период, очевидно, будут наблюдаться незначительные изменения в уровне следующих расходных статей федерального бюджета: «международные отношения» – увеличение до 1%, «наука, технологии, космические исследования» – рост на 0,2%, «энергетика» – рост до 0,5%; «природные ресурсы и охрана окружающей среды» – рост на 1,3 %; «сельское хозяйство» – сокращение до 0,4%; «торговля и кредитование бизнеса» – сокращение до 0,3; «транспорт» – укрепление с 2,3 до 2,9%; «местное и региональное развитие» – снижение до 0,7%; «отправление правосудия» фиксация на прежнем уровне – 1,2%; «государственное управление» – сокращение до 1,5%, «финансовая помощь общего назначения» – снижение с 1,5 до 0,8%; «нераспределённые расходы» – понижение с 2,4 до 1,9%.

Для выстраивания полной картины с федеральным бюджетом на 2022 фин. г. и проводимой Дж. Байденом государственной налогово-бюджетной политики, необходимо провести *оценку изменений в финансировании основных дискреционных бюджетов федеральных министерств и ведомств США* в рамках бюджетного запроса на 2022 фин. год.

Одной из особенностей бюджетной заявки Дж. Байдена на 2022 фин. г. является увеличение финансирования большинства федеральных министерств и ведомств США. Наиболее высокий рост бюджетных поступлений предусмотрен для бюджетов **министерств**: обороны, бюджет достигнет 715 млрд долл., на 11,3 млрд больше по сравнению с 2021 фин. г.; здравоохранения и социальных услуг, бюджет вырастет на 25,3 млрд и составит в 2022 фин. г. 133,7 млрд; по делам ветеранов, финансирование составит 113,1 млрд; образования с бюджетом в 102,8 млрд (увеличение средств которого аналогично сумме, выделяемой на работу Минобороны, – 11,3 млрд); Министерство жилищного строительства получит финансирование в размере 68,7 млрд долл. Также рост бюджетных расходов ожидается в отношении финансирования деятельности министерств энергетики (46,2 млрд), юстиции – (35,3 млрд), сельского хозяйства (до 27,9 млрд) и транспорта (до 25,7 млрд). Минимальные годовые увеличения бюджетирования (от 20 до 12 млрд долл.) предусмотрены для Госдепартамента (рост на 2,5 млрд, до 17,4 млрд долл.), Министерства труда (на 1,7 млрд, до 14,2 млрд долл.), министерств финансов и торговли (на 2,6 млрд, до 11,5 млн долл.). Бюджет Министерства внутренней безопасности останется на уровне 2021 фин. г. и составит 6,8 млрд долларов.

Что касается увеличения бюджетов *федеральных ведомств* при Дж. Байдене, то наиболее крупное увеличение расходов запланировано на финансирование программ НАСА (на космические исследования планируется потратить 24,8 млрд долл.); деятельность Агентства по охране окружающей среды – 11,2 млрд; предоставление грантов Национальным научным фондом (10,2 млрд) и на программы Управления социального обеспечения (бюджет которого составит 9,8 млрд долл.). Администрация общего обслуживания получит из казны

1,5 млрд., Управление по делам малого бизнеса – 0,9 млрд долл. в 2022 фин. г. Единственным ведомством, которое недополучит средства на финансирование своей деятельности в размере 1 млрд долл., станут «Инженерные войска» (их бюджет планируется сократить до 6,8 млрд долл. за один финансовый год).

Таким образом, анализ расходов федерального бюджета по уровню ассигнований, выделяемых на деятельность министерств и ведомств США, подтверждает намерение 46-го президента США реализовать все поставленные правительством приоритетные задачи и цели.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Президентство Дж. Байдена началось в очень сложный для страны и всего мира период борьбы человечества с угрозой пандемии коронавируса и её последствиями. От нового президента и его администрации требовалось в кратчайшие сроки предпринять эффективные действия по выведению страны из глубочайшего кризиса, охватившего все сферы деятельности. С этой целью правительством Дж. Байдена были подготовлены и приняты к исполнению три крупных законопроекта, средства на реализацию которых предусмотрены в том числе в проекте федерального бюджета США на 2022 фин. г.: Американский план спасения 2021 г., Американский План занятости, или Создания рабочих мест и План поддержки американских семей.

Данное исследование показало, что первый бюджетный документ Дж. Байдена включает целевые дискреционные расходы по ряду ключевых областей – от модернизации инфраструктуры системы здравоохранения и улучшения системы образования, борьбы с климатическим кризисом, содействия экономическому росту и решению экологических проблем, до восстановления доминирующего положения США в мире и решения глобальных проблем безопасности в XXI веке [7].

В целом администрация Дж. Байдена планирует восстановить дискреционное финансирование, не связанное с обороной, до 3,3% ВВП, что соответствует среднему историческому показателю за последние 30 лет, обеспечивая при этом надёжное финансирование национальной обороны, а также других инструментов национальной власти, включая дипломатию, развитие и экономическое государственное управление, которые, в свою очередь, призваны повысить эффективность расходов на национальную оборону и способствуют укреплению национальной безопасности США.

Бюджетный план Дж. Байдена нацелен на решение за первый срок президентства большинства существующих государственных проблем США.

В краткосрочном периоде администрацией Дж. Байдена предложено реализовать такие инициативы, как *коррекция финансово-денежной и налоговой политики* с целью сокращения дефицита федерального бюджета и стабилизации ситуации с ростом государственного долга; повышение уровня *военных расходов* до 754 млрд долл. в 2022 г. и до 796 млрд долл. в 2025 г.; расширение *налогового кредитования* на детей, заработанный доход и на уход за детьми и иждивенцами; увеличение инвестиций в укрепление *национальной инфраструктуры и конку-*

рентоспособности США (за счёт модернизации 20 тыс. миль автомагистралей, дорог и главных улиц городов, реконструкции десяти наиболее экономически значимых мостов в США и т.п.). Кроме того, в рамках реализации трёх упомянутых законопроектов будет *обновлена электрическая сеть* и расширена высокоскоростная широкополосная связь для всех американцев; произойдёт модернизация более 2 млн домов и коммерческих зданий, национальных школ и детских учреждений, а также больниц для ветеранов и федеральных зданий.

«Для стимулирования инновации в экономику и обновления глобального лидерства США» проект Дж. Байдена предусматривает историческое увеличение средств, направляемых на *финансирование фундаментальных научных исследований и разработок*.

Значимым является намерение администрации в 2022 г. увеличить финансирование исследований космоса до 6,8 млрд долл., усилить поддержку проектов НАСА в размере 24,8 млрд и довести содержание Международной космической станции до 1,3 млрд. Рекордные ассигнования в размере 2,25 млрд долл. будут выделены на проекты по изучению Земли.

Важным фактом политики Дж. Байдена является акцент администрации на поддержку и модернизацию системы *здравоохранения* – планируется увеличивать ассигнования по данному виду расходов в среднем на 5,4% в год и достичь к 2028 г. 6 трлн долл. Одной из причин такого роста является старение населения США и рост числа пациентов, получающих медицинскую помощь. Согласно прогнозу БУК, к 2027 г. отказаться от медицинской страховки могут около 13 млн человек [8], что может привести к удорожанию медицинского обслуживания вследствие роста расходов страховых компаний и, соответственно, повышению цен на медицинские страховки.

Позитивными можно назвать усилия правительства по реформированию системы страхования от безработицы, предусматривающие увеличение грантов на помощь бездомным в 500 млн долл. для поддержки в период пандемии более 100 тыс. домашних хозяйств.

Нельзя не упомянуть о важных инициативах администрации по обеспечению устойчивости США к изменению климата и восстановлению институтов внешней политики страны, призванных вернуть отношения США с ключевыми партнёрами и союзниками на «дотрамповский» уровень с целью обеспечения лидерства Соединённых Штатов на мировой арене.

В целом бюджетные предложения Дж. Байдена по возврату США к «дотрамповским» временам и коррекции государственной политики в сторону увеличения вмешательства государства в рыночные процессы и усиления социальной ответственности правительства за проводимую политику, можно считать обоснованными и своевременными. Однако, программа Дж. Байдена, скорее всего, усугубит и без того опасную проблему роста дефицита федерального бюджета и государственного долга. Ещё одной серьёзной угрозой реализации налогово-бюджетных инициатив правительства Дж. Байдена останется проблема нарушения сроков принятия бюджетных решений в рамках бюджетного процесса.

ИСТОЧНИКИ

1. Presidential Executive Order on a Comprehensive Plan for Reorganizing the Executive Branch. The White House. Office of the Press Secretary. March 13, 2017. Available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/13/presidential-executive-order-comprehensive-plan-reorganizing-executive> (accessed May 2021).
2. Fiscal Year 2022, Historical Tables, Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget budget.gov. Table 6.1 (accessed August 2021).
3. Year 2022, Budget of the U.S. Government, Office of Management and Budget budget.gov. Confronting the Pandemic and Rescuing the Economy P.5-9 (accessed August 2021).
4. Budget of the U.S. Government for Fiscal Year 2022, Office of Management and Budget [/budget.gov](http://budget.gov). Summary Tables. Table S-1, P.37, S-3 P.39, S-5 P.41 (accessed August 2021).
5. The American Presidency Project. Available at: <http://www.presidency.ucsb/statistics/data/voter-turnout-in-presidential-elections> (accessed 26.08.2021).
6. Budget of the U.S. Government for Fiscal Year 2022, Office of Management and Budget [/budget.gov](http://budget.gov). Summary Tables. Table S-10, P.61 (accessed July 2021).
7. Congressional Budget Office. "Repealing the Individual Health Insurance Mandate: An Updated Estimate." Available at: <https://www.cbo.gov/publication/53300> (accessed August 8, 2021).
8. Budget of the U.S. Government for Fiscal Year 2022, Office of Management and Budget [/budget.gov](http://budget.gov). Summary Tables. Table S-3, P.39, Table S-5, P.41 (accessed August 2021).
9. Congressional Budget Office: "Repealing the Individual Health Insurance Mandate: An Updated Estimate." Available at: <https://www.cbo.gov/publication/53300> (accessed 8.08.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Баби́ч С.Н. Влияние налогового-бюджетной политики администрации Д. Трампа в 2018–2021 фин. гг. на социально-экономическую безопасность страны // *Россия и Америка в XXI веке*. – 2020. – Вып. № 4. DOI: 10.18254/S207054760013370-4

REFERENCES

Babich S.N. (2020). The influence of taxation and budgetary policy of D. Trump administration in 2018–2021 on US socio-economic security stability. *Russia and America in the 21st Century*. No.4. DOI: 10.18254/S207054760013370-4

Niskanen William A. (1988) Reaganomics. The Concise Encyclopedia of Economics/ Library of Economics and Liberty (econlib.org)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

БАБИЧ Светлана Николаевна, кандидат экономических наук, Старший научный сотрудник, советник Института США и Канады РАН.
Российская Федерация 121069, Москва, Хлебный пер., 2/3.

Svetlana N. BABICH Cand. Sci. (Economics), Senior Research fellow, Advisor at the Institute for the U.S. and Canadian Studies (ISKAN).
2/3 Khlebny per., Moscow, 121069 Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 3.09.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 14.09.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 16.09.2021.

JEL: O51, H50

УДК 338.12

DOI: 10.31857/S268667300017218-9

«Бюджет восстановления»: экономическая программа правительства Канады на 2021-2022 годы

Л.А. Немова

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7572-6928> e-mail: lunemova@gmail.com

Резюме: В статье отражены результаты исследования бюджетно-экономической программы правительства Канады на 2021–2022 фин. г. Показано, что программа разрабатывалась в условиях, когда экономика страны уже находилась на пути восстановления после рецессии, вызванной глобальным пандемическим кризисом. По прогнозам международных и канадских экспертов, ВВП Канады в 2021 г. приблизится к предкризисным объёмам. Правительство во главе с премьер-министром Джастином Трюдо продолжило курс на массированное вливание финансовых ресурсов в экономику и социальную сферу. Отчасти это было связано с неустойчивым положением правительства меньшинства и подготовкой к внеочередным парламентским выборам в сентябре 2021 г. Вместе с тем анализ приоритетов и содержания Бюджета-2021 показывает, что Либеральная партия намерена усиливать участие государства в хозяйственном и социальном развитии не только в кризисной ситуации, но и в более долгосрочной перспективе. В исследовании рассмотрены как предпосылки, благоприятствующие сдвигам в этом направлении, так и сопутствующие риски. Отмечено, что приоритеты бюджетной программы правительства Канады во многом совпадают с направленностью экономической стратегии администрации Дж. Байдена. Основные проблемы с реализацией масштабных экономических и социальных инициатив связаны с рекордными размерами бюджетного дефицита и ростом федеральной задолженности. Сохраняется очень высокая степень неопределённости и нестабильности в развитии глобальной экономики.

Ключевые слова: экономика Канады, бюджетная программа Канады на 2021 г., экономическая и социальная политика правительства Канады, пандемия COVID-19

Для цитирования: Немова Л.А. «Бюджет восстановления»: экономическая программа правительства Канады на 2021-2022 гг. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51(11): 22-37. DOI: 10.31857/S268667300017218-9

The “Recovery Budget”: Canada’s Government Economic Program for 2021-2022

Liudmila A. Nemova

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7572-6928> e-mail: lunemova@gmail.com

Abstract. The article analyzes the priorities and contents of Canada’s Budget 2021. It starts with a brief overview of the country’s economic development in the past two years. It is shown

that the federal budget program was developed for the period of recovery after the COVID-19 pandemic recession. Experts predict that Canada's real GDP would get close to its pre-recession level by the end of the year and continue to grow thereafter. Justin Trudeau's government suggested massive new spending on economic and social programs including about 100 new initiatives to support recovery, growth, and innovation. This may be partially attributed to the specific situation of a minority government and a high probability of an early federal election in September. At the same time, the Budget 2021 priorities, actual measures, and plans reflect the Liberal party's longer-term strategy that suggests a deeper and broader government involvement in the country's economic and social development. It is important that the main priorities of Canada's Budget 2021 have much in common with the main thrust of the economic plans of the American administration. The article looks at both, factors supporting the change and possible risks and barriers. A record high budget deficit and growing federal debt to GDP level may create major obstacles for the large-scale economic and social programs. Also, the global economic situation continues to be highly unstable and unpredictable.

Keywords: Canadian economy, Canada's Budget 2021, Canada's government economic and social policies, COVID-19 pandemic

For citation: Nemova L.A. "A Recovery Budget": Canada's Government Economic Program for 2021-2022. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51(11):22-37. DOI: 10.31857/S268667300017218-9

ВВЕДЕНИЕ

Глобальный пандемический кризис и спад в мировом хозяйстве наряду с многообразными внутренними проблемами социально-экономического и медико-социального порядка стали серьёзным испытанием для систем государственного управления и реализации государственной политики во всех странах мира. В 2020 г. так или иначе, в разных масштабах и с использованием разных подходов осуществлялись антикризисные программы, нацеленные на борьбу с пандемией и поддержку населения и экономики в условиях «самой экстраординарной в мировой истории» рецессии.

Содержание и результаты антикризисных мер, предпринятых в условиях первых волн пандемии, проанализированы во многих зарубежных и отечественных исследованиях, в том числе и по Канаде. В данной статье рассматривается социально-экономическая политика канадского правительства в 2021 г. После того, как массовая вакцинация населения позволила постепенно устранять ограничения и возвращаться к обычным условиям хозяйственной деятельности и общественной жизни.

Приоритеты, объёмы и структура расходов, конкретные меры федерального правительства в текущем году и в более отдалённой перспективе отражены в документах министерства финансов Канады под общим названием «Бюджет 2021: План восстановления занятости, роста и устойчивости» [1]. Был представлен на рассмотрение парламента 19 апреля и окончательно утверждён 30 июня [2]. В выступлениях официальных лиц и комментариях экспертов этот финансово-экономический план деятельности правительства Джастина Трюдо нередко именуется как *Бюджет восстановления* или *План восстановления*.

В кратком обзоре развития канадской экономики после выхода из «пандемической» рецессии охарактеризованы факторы, способствующие оживлению деловой активности, и возможные риски, которые могут этому препятствовать [Немова Л.А., 2021]. Далее рассматриваются заявленные приоритеты «Бюджета восстановления», который нацелен не только на решение задач ближайшего периода, но и на более долгосрочные перспективы, включая развитие «зелёной экономики» и масштабные социальные реформы. Детально проанализированы продлённые и новые программы федерального правительства, направленные на стимулирование предпринимательской деятельности, увеличение занятости и социальную поддержку населения. Дана оценка предпосылок, благоприятствующих активизации роли государства в экономике и социальной сфере, а также вероятных противоречий и проблем, связанных с возвратом к «большому государству».

Изучение программ и планов Бюджета восстановления приобретает дополнительную актуальность в связи с тем, что они легли в основу социально-экономического блока в платформе Либеральной партии на внеочередных парламентских выборах 20 сентября 2021 г.

Исследование подходов других стран к решению задач восстановительного периода в условиях продолжающихся всплеск пандемии может иметь как научное, так и практическое значение.

ЭКОНОМИКА КАНАДЫ ВЫХОДИТ ИЗ РЕЦЕССИИ

С начала глобального пандемического кризиса динамика канадской экономики находилась в прямой и сильной зависимости от волн распространения инфекции и ограничительных мер, предпринимаемых как внутри страны, так и за её пределами.

После первой серии локдаунов, введённых в Канаде федеральными и региональными властями, с марта по май 2020 г. численность безработных увеличилась более чем на 3 млн человек и в целом составила почти 6 млн. По оценкам, учитывающим скрытые формы безработицы (граждан, прекративших активные поиски вакансий или переведённых на частичную и нерегулярную занятость), её уровень превысил 10% всего экономически активного населения.

Реальный объём ВВП Канады к маю 2020 г. сократился почти на 17% по сравнению с показателями февраля – предкризисного месяца.

Запреты и ограничения на «контактные» виды хозяйственной деятельности привели к закрытию огромного числа рабочих мест в таких отраслях сферы услуг, как общественное питание и гостиничный бизнес, розничная торговля и услуги личного характера, общественный транспорт, индустрия развлечений и т.п.

На деловую активность и занятость в отраслях материального производства (особенно в тех, где преобладают крупные и высокотехнологичные предприятия) в первую очередь повлиял глобальный пандемический кризис. Он вызвал временное падение спроса на многие товарные группы канадского экспорта, а также привёл к нарушениям в транснациональных производственно-сбытовых цепочках.

В середине 2020 г. первая волна пандемии пошла на спад, что позволило частично снимать ковидные ограничения. Кроме того, везде, где это было возможно, предприятия различных отраслей приспособились к работе в новых условиях. Вместе с тем развёрнутые с апреля антикризисные программы федерального правительства оказались достаточно эффективными в плане поддержки доходов малообеспеченных слоёв населения и стимулирования потребительского спроса.

В результате действия всех этих факторов экономическая ситуация в Канаде в летние месяцы 2020 г. несколько стабилизировалась. Однако затем поднялась очередная волна пандемии, и вновь потребовались строгие ограничительные меры.

Темпы роста ВВП Канады ускорились только в последние месяцы прошлого года, когда возобновился рост мирового хозяйства и улучшилась конъюнктура на мировых рынках сырья и энергоносителей. Экономика Канады как крупного экспортёра сырьевых товаров, нефти и газа, продовольственных товаров, получила внешние стимулы к увеличению производства и занятости в отраслях ресурсного сектора, сельского хозяйства, энергетики. Наряду с этим, в связи с рекордным спросом на рынке жилой недвижимости, интенсивно росли строительная индустрия и смежные отрасли – производство металлоконструкций, строительных и отделочных материалов.

В среднем за 2020 г. ВВП Канады уменьшился на 5,4% по сравнению с объёмом в предкризисном 2019 г., когда прирост составил 1,6%.

Предполагаемые показатели роста экономики Канады в 2021 г. в прогнозах частных экспертных групп снижались с 6–6,5% в марте до 4,8–5% в октябре. Федеральная бюджетная программа изначально разрабатывалась на основе «осторожного подхода» и оценки роста ВВП на 5% [3].

Таблица 1

Прогнозы по основным показателям экономики Канады на 2021–2022 гг.

	2019	2020	2021 (прогноз)	2022 (прогноз)
Реальный ВВП, % к предыдущему году	1,9	-5,4	5,0	4,5
Номинальный ВВП, трлн кан. долл.	2,311	2,204	2,481	2,655
Уровень безработицы, % численности рабочей силы	5,7	9,7	7,9	6,5
Индекс потребительских цен на товары и услуги, % к предыдущему году	1,9	0,8	3,1	3,0
Баланс федерального бюджета, млрд долл.	-19,0	-355,4	-156,6	-200,0
Баланс федерального бюджета, % ВВП	- 0,9	- 16,1	-6,6	-3,2

Budget 2021: A Recovery Plan for Jobs, Growth, and Resilience. Department of Finance. April 19, 2021. Available at: <https://www.budget.gc.ca/2021/home-accueil-en.html> (accessed 25.04.2021). Bank of Montreal Economic Research. Canadian Economic Outlook. October 8, 2021. Available at: https://economics.bmo.com/media/filer_public/23/02/23022fa8-bdbe-4c15-a882-5db7030e90a6/outlookcanada.pdf (accessed 10.09.2021)

Во всех прогнозах отмечается, что «выздоровление» экономики, снятие большинства ограничений и возврат к более благоприятным условиям хозяйственной деятельности и жизни граждан в решающей степени зависит от массовой вакцинации населения. Признано, что только это может затормозить распространение вирусного штамма Дельта, который продемонстрировал свою «повышенную агрессивность» и опасность в других странах и в отдельных регионах Канады.

По состоянию на начало октября, доля граждан, получивших хотя бы одну дозу в вакцины, в населении в возрасте 12 лет и старше достигла примерно 87%, доля полностью привитых – около 80%.

ПРИОРИТЕТЫ И ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ «БЮДЖЕТА ВОССТАНОВЛЕНИЯ»

Федеральная бюджетная программа на 2021-2022 фин. г. была анонсирована 19 апреля 2021 г. и получила окончательное одобрение обеих палат федерального парламента в конце июня. Эта программа «унаследовала» некоторые меры поддержки населения и бизнеса из антикризисного плана предыдущего года. Но в качестве главной цели новых ассигнований и мер заявлено создание условий для устойчивого восстановления экономики [4].

Напомним, что в предыдущем году, в условиях развёртывания глобального пандемического кризиса федеральное правительство и парламент отступили от стандартных процедур разработки и утверждения бюджета. В обстановке крайней неопределённости бюджет как таковой в 2020 г. не разрабатывался. В весьма краткие сроки были определены общие принципы и параметры реализации *Канадского плана экономического ответа на пандемию COVID-19*. В чрезвычайных обстоятельствах «самой необычной в мировой истории» рецессии были в течение нескольких недель разработаны, одобрены парламентом и введены в действие масштабные программы поддержки населения и бизнеса [Немова Л.А., 2020]. Их дизайн корректировался по ходу реализации с учётом меняющихся обстоятельств, проблем и потребностей. Действие программ продлевалось в 2020 и начале 2021 г. в связи с наступлением очередных всплесков пандемии и необходимостью возобновлять «ковидные рестрикции» и локдауны.

На осуществление первого антикризисного плана федеральное правительство выделило гигантские и беспрецедентные в истории страны финансовые ресурсы – порядка 820 млрд долл. Что составляло почти 35% валового внутреннего продукта Канады. Вместе с тем следует уточнить, что на прямые расходы (на пособия и компенсации гражданам, безвозвратные субсидии и займы предприятиям малого и среднего бизнеса) приходилось около четверти общего объёма ресурсов антикризисного плана. Остальные финансовые ресурсы, по существу, представляли собой средства, недополученные бюджетом ввиду предоставления различных налоговых льгот и отсрочек, гарантий под коммерческие кредиты и т.п.

В целом *Канадский план экономического ответа на пандемию COVID-19* был в значительной мере ориентирован на поддержку доходов (и потребительского

спроса) той части населения, которая в наибольшей степени пострадала от локдаунов и резкого роста безработицы.

Федеральная бюджетная программа на 2021–2022 фин. г. разрабатывалась в существенно иных условиях – на стадии восстановления экономики после спада и с расчётом на дальнейший рост производства и занятости. Соответственно, основной упор был сделан на поддержку деловой активности и создание новых рабочих мест. В особенности – в сфере малого бизнеса, понёсшего наибольшие потери, поскольку малые и средние предприятия (МСП) преобладают во многих отраслях услуг, предполагающих «контактное обслуживание», запрещённое во время вспышек пандемии.

С нашей точки зрения, заметный отпечаток на формулировки основных приоритетов Бюджета 2021 наложили особенности политической ситуации в стране и положения правительства Джастина Трюдо как правительства меньшинства. Оно может быть отправлено в отставку, если в федеральном парламенте депутаты от оппозиционных партий большинством голосов примут решение объявить вотум недоверия действующему кабинету министров. В таком случае должны проводиться внеочередные парламентские выборы (руководство Либеральной партии само инициировало проведение досрочных выборов в сентябре 2021 г.).

Многие формулировки приоритетов бюджета, изложенные в его преамбуле, по содержанию и стилю напоминают положения предвыборной платформы, отражающей стратегию политической партии на относительно долгосрочную перспективу. Правительство объявило о намерениях:

- бороться с пандемией, оказывать поддержку населению и бизнесу в течение всего кризиса;
- укреплять положение среднего класса и помогать трудящимся гражданам стать его частью;
- содействовать созданию рабочих мест и обеспечению конкурентоспособности канадского бизнеса в условиях «чистого роста» и развития «зелёной экономики»;
- создать общенациональную систему раннего развития и дошкольных детских учреждений;
- обеспечивать безопасность для всех граждан, гендерное равенство и отсутствие дискриминации любого рода, оказывая содействие всем тем группам населения, которые сталкиваются с проблемами на рынке труда и в сфере предпринимательства.

Следует обратить внимание на два пункта, которые предполагают масштабные и значимые реформы в экономической и социальной политике. И за которыми в бюджетной программе уже стоят конкретные планы действий и меры. Во-первых, это – поддержка «чистых производств» и «чистой энергии». Во-вторых – создание общенациональной системы дошкольных детских учреждений с программами «раннего развития».

О ФИНАНСОВЫХ ПАРАМЕТРАХ БЮДЖЕТА-2021

«Бюджет восстановления» предусматривает дополнительные прямые расходы в размере около 102 млрд. долл. в расчёте на три года. Даже с учётом примерно десятикратной разницы в объёмах ВВП США и Канады, эта сумма не идёт ни в какое сравнение с грандиозными затратами, намеченными в программах администрации Дж. Байдена. Очевидно и то, что из всех стран мира только США обладают уникальными возможностями осуществлять гигантские финансовые вливания в национальную экономику, что, как показывает практика, не исключает возникновения серьёзных проблем и последствий. [Аксенов П.А. и др., 2018]

При оценке расходной части бюджета канадского правительства важно учитывать следующие обстоятельства. Из недавней экономической истории – последней четверти XX века – известно, что образование крупных, «хронических» бюджетных дефицитов привело к тяжёлым последствиям для национальной экономики. К её разбалансировке, трудно контролируемой ускоренной инфляции, расходованию весомой доли бюджета на покрытие задолженности и т.д. Порочный круг постоянного роста бюджетных дефицитов был прерван в результате глубокой трансформации всей системы участия государства в хозяйственном и социальном развитии. В 1990-е годы проходила масштабная приватизация государственной собственности, сокращались регулятивные функции государства, осуществлялись жёсткие меры бюджетной экономии. Вместе с тем на рубеже веков динамично развивались мировое хозяйство и международная торговля, что создавало в целом благоприятные внешние предпосылки для роста национальной экономики. (На что вряд ли стоит рассчитывать в долгосрочном плане в современной обстановке чрезвычайной нестабильности и неопределённости).

Таким образом, возможности и готовность федерального правительства наращивать расходы следует оценивать с учётом прежнего опыта и современных ограничений. В 2020 г. правительство уже предприняло беспрецедентный по затратам, самый крупный в истории страны комплекс антикризисных мер. В итоге к началу 2021–2022 фин. г. образовалась рекордная сумма бюджетного дефицита – около 354 млрд. долл. Разрыв между расходами и доходами примерно в 18 раз превзошёл показатели предкризисного периода и достиг почти 16% ВВП Канады.

Согласно Бюджету-2021, дефицит должен составить около 156 млрд долл., или 6% ВВП. Это всё ещё весьма высокий показатель, но он уже заметно ближе к докризисному уровню – порядка 1%.

Примечательно, что не было запланировано никаких крупных налоговых реформ. Остались неизменными ставки налогов на прибыли корпораций, доходы малого бизнеса и физических лиц. (За исключением льготных ставок для «чистых производств» и некоторых косвенных налогов, о чём речь пойдёт дальше). В этом плане экономическая программа канадского правительства расходится с планами администрации Дж. Байдена повысить налоги на прибыли и наиболее высокие доходы физических лиц. Сохранение определённых налоговых преимуществ очень важно для канадской экономики. Тогда как их потеря опасна возможностью оттока капитала и «утечки мозгов» в США.

Правительство Либеральной партии рассчитывает на то, что восстановление энергичного роста экономики само по себе позволит сокращать размер дефицита федерального бюджета, несмотря на значительное увеличение расходов. Что, следует отметить, вызывает сомнения у многих авторитетных экспертов, указывающих на высокую вероятность замедления темпов хозяйственного роста в обстановке крайней неопределённости и нестабильности. По альтернативным оценкам, размеры дефицитов и уровень федеральной задолженности в пропорции к ВВП может подняться существенно выше прогнозируемых показателей [3], [5].

Бюджетный дефицит в любом случае увеличивает накопленную сумму задолженности. К началу 2021 г. она впервые превысила 1 трлн долл. В пропорции к ВВП это составило около 48% (вместо 31% в докризисном 2019 г., что было одним из лучших показателей среди развитых рыночных стран).

Согласно бюджетному прогнозу, в текущем году уровень федеральной задолженности достигнет пикового значения порядка 50% ВВП, а затем он начнёт постепенно снижаться.

Необходимо отметить, что ещё в начале 2000-х годов в Канаде был принят закон, согласно которому федеральное правительство должно поддерживать накопленный долг на уровне примерно 30% ВВП и не допускать отклонений от этого ориентира в течение продолжительного времени.

ПОДДЕРЖКА БИЗНЕСА: ПРЕЖНИЕ И НОВЫЕ ПРОГРАММЫ

В «Бюджете восстановления» во главу угла поставлены меры поддержки бизнеса на стадии снятия ковидных ограничений и возобновления тех видов хозяйственной деятельности, которые были частично или полностью «закрыты» во время всплеск пандемии. При этом ещё в течение нескольких месяцев продолжали действовать некоторые программы, введённые во время рецессии в 2020 г. А параллельно началось развёртывание новых программ, нацеленных на поддержку бизнеса в посткризисных условиях, на стимулирование инновационной активности и повышение конкурентоспособности канадских компаний.

Особо подчёркивалась необходимость своевременно полностью «выключить» те меры антикризисного плана, которые всё ещё важны в переходный период, но могут оказывать дезорганизующее влияние на экономику – прежде всего рынок труда – после возвращения к нормальным условиям хозяйствования.

Самой крупной программой такого рода оставались *субсидии на зарплату* (*Canada Emergency Wage Subsidy, CEWS*). Свёртывание программы происходит постепенно – путём поэтапного уменьшения выплат. С июня максимальный размер бюджетной добавки к зарплате одного работника был снижен с 847 долл. в неделю до 452 долл. в августе и до 226 долл. в сентябре. На практике в большинстве случаев размеры доплат были намного меньше максимальных. Во-первых, максимум установлен для предприятий, доходы которых упали более чем на 70% по сравнению с предкризисным уровнем. Менее пострадавшие от кризиса предприятия получали субсидии в убывающих размерах. Во-вторых, в любом случае субсидии не должны превышать 75% суммы зарплаты.

До ноября 2021 г. была продлена программа субсидий предприятиям малого бизнеса на арендные платежи. Максимум помощи составлял 75 тыс. долл. в расчёте на одно арендуемое помещение до предельной суммы в 300 тыс. долл. Аналогично зарплатным субсидиям, доплаты к арендным платежам зависели от потерь в доходах предприятия, связанных с рецессией и ковидными рестрикциями.

Среди новых мер – программа поддержки найма в период восстановления экономики (*Canada Recovery Hiring Program, CRHP*). Действует с начала июня 2021 г. с целью помочь предприятиям нанять новых работников или вернуть тех, кто был уволен в период рецессии. Выплаты, поддерживающие создание рабочих мест в частном секторе экономики (только на территории Канады), продлены до декабря. В отличие от зарплатных субсидий, поддержка найма мало зависит от потерь в доходах предприятий во время рецессии. Бюджетные доплаты предоставляются в размере 50% суммы заработной платы нанимаемого работника в июне-августе 2021 г., а затем в убывающей пропорции: 40% в сентябре, 30% в октябре и 20% в ноябре.

Особое место в экономической программе федерального правительства уделено поддержке малых и средних предприятий (МСП) в период выхода из «пандемической» рецессии. Как указано в заявлении министерства финансов, «правительство должно помочь малому бизнесу «встать на ноги». Небольшие предприятия – это основа нашей экономики, центральных улиц наших городов и наших местных общин» [6].

Продолжается действие программы доступных займов для предприятий малого бизнеса (*Small Business Financing Program*). На 560 млн долл. пополнен фонд средств, из которых МСП могут получить беспроцентные займы. Их размер составляет до 60 тыс. долл. в год. Предусмотрена возможность прощения остатка долга при условии досрочной выплаты его основной части. Займы предоставляются после одобрения соответствующих заявок кредитными отделами таких государственных корпораций, как Корпорация развития бизнеса (*Business Development Corporation*), Корпорация развития экспорта (*Export Development Corporation*), Корпорация фермерских кредитов (*Farm Credit Canada*).

В дополнение к указанным выше программам приняты целевые меры по финансово-организационной поддержке малого бизнеса в районах с преобладанием сельского населения и в районах проживания общин коренных народов – индейцев и инуитов (*Indigenous Business Initiative*). Преимущественно для оказания помощи МСП в небольших городах предназначен фонд средств в размере 500 млн долл. для финансирования инфраструктурных проектов на центральных улицах и площадях, в местах организации фермерских рынков, местных фестивалей. Сильно пострадавшие в период пандемии предприятия, непосредственно работающие в сфере туристического бизнеса в больших и малых городах – а это, как правило, МСП – могут претендовать на финансовую помощь из специально созданного отраслевого фонда.

Глобальный пандемический кризис подтолкнул и ускорил процессы развития цифровой экономики. В Бюджете-2021 была анонсирована общенациональная Программа цифровизации (*Canada Digital Adoption Program*), имеющая целью ока-

зывать помощь предприятиям малого и среднего бизнеса в адаптации к новым технологиям и сохранении конкурентоспособности в быстро меняющихся условиях. Программа включает два вида помощи. Первый – предоставление небольших грантов (по одобренным заявкам МСП) на покрытие издержек, связанных с освоением цифровых технологий. Второй – подготовка молодых специалистов-консультантов по их внедрению на предприятиях малого и среднего бизнеса. На программу выделено 1,4 млрд долл. в расчёте на четыре года. Предполагается, что в различных регионах страны будет осуществлена подготовка и созданы рабочие места для 28 тыс. консультантов. Наряду с этим, из бюджетных средств выделено 2,6 млрд долл. в расчёте на четыре года для предоставления предприятиям малого и среднего бизнеса льготных кредитов на цели цифровизации. 1 млрд долл. выделен дополнительно на дальнейшее развитие инфраструктуры для высокоскоростной интернет-связи в отдалённых и малонаселённых районах страны.

Несколько иная по форме помощь предоставлена более крупным компаниям, зарегистрированным как корпорации на территории Канады и контролируемым национальным капиталом. Канадские корпорации получили право списывать из налогооблагаемых сумм до 1,5 млн долл. инвестиций в новые технологии. Кроме того, из федерального бюджета пополнены средства агентств регионального развития (*regional development agencies*) для предоставления льготных кредитов компаниям, реализующим проекты по внедрению «чистых технологий» и переходу к «зелёной экономике».

Как отмечалось, Бюджет-2021 не предлагает каких-либо изменений в налогах на прибыли. За одним важным исключением: снижена налоговая ставка на доходы от производства оборудования и техники «с нулевой эмиссией», а также обрабатывающих производств «с нулевой эмиссией». Начиная с 2022 г. для корпораций, владеющих такими производствами, ставка налога снижена до 7,5% (табл. 2). Для предприятий малого бизнеса – с годовым доходом не более 500 тыс. долл. – сниженная ставка составляет 4,5%.

Таблица 2

Ставки федеральных налогов на прибыли

	2021 г.	2022 г.
Налог на прибыли корпораций	15%	15%
Налог на доходы от производств с «нулевой эмиссией»	15%	7,5%
Налог на доходы от малого бизнеса*	9%	9%
Налог на доходы от производств с «нулевой эмиссией»	9%	4,5%

Canada issues Federal budget 2021-22: A recovery plan for jobs, growth and resilience. Ernst & Young Global Limited. Available at: https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/canada-issues-federal-budget-2021-22--a-recovery-plan-for-jobs-growth-and-resilience

В бюджетных документах представлен подробный список производств, которые подлежат такому льготному налогообложению (в том числе производители оборудования для выработки «чистой энергии» (солнечной, ветряной, водной, геотермальной), а также многие предприятия, связанные с производством и использованием «безэмиссионных» транспортных средств, а также зарядных батарей и станций.

Необходимо отметить совпадение направленности мер канадского правительства с ориентацией на «зелёную экономику» в программе нынешней американской администрации. [Супян В. Б., 2021] При высоком уровне производственной интеграции и внутриотраслевых обменов во многих ключевых секторах экономики обеих стран это весьма важно для поддержания конкурентоспособности канадского бизнеса.

ПОДДЕРЖКА НАСЕЛЕНИЯ

В 2020 г. в комплексе антикризисных мер основной упор был сделан на поддержку той части населения, которая понесла наибольшие потери в доходах, в связи с пандемией COVID-19 и спадом в экономике. Правительство Дж. Трюдо считало необходимым как можно быстрее развернуть программы помощи малообеспеченным категориям граждан, преимущественно в форме прямых выплат.

Пенсионерам по возрасту было выплачено одноразовое пособие в размере от 200 до 300 долл., в зависимости общей суммы доходов с учётом государственных пенсий по труду. Пособия семьям с детьми были временно (сроком на 4 месяца) увеличены на 300 долл. в месяц на ребёнка. Крупные суммы пособий – в размере 1250 долл. в месяц – выплачивались в период с мая по август учащимся колледжей и вузов, в связи с «невозможностью учиться и работать в летние месяцы» (без подтверждения поисков вакансий и оценки доходов семьи).

Самой затратной и сложной в плане контроля ассигнований оказалась программа пособий *в связи с чрезвычайными обстоятельствами* (*Canada Emergency Response Benefit, CERB*). По 2 тыс. долл. в неделю (сроком до 3,5 месяцев) могли получить граждане, заявившие о потере дохода из-за увольнения, болезни, карантина, ухода за членами семьи. На начальном этапе действия программы, как правило, не проводилась проверка подтверждающих документов. Между тем «чрезвычайные пособия» предназначались гражданам, не имевшим права на обычную страховку по безработице. Таким образом, часть заявителей на пособия *CERB*, не работая регулярно (или работая неофициально и не платя налоги) могли получать более крупные суммы, нежели «законно признанные» безработные. Программа была завершена в июле 2020 г. с большим перерасходом первоначально запланированных ассигнований. Правительство подверглось обоснованной критике не только со стороны оппозиционных партий, но и авторитетных независимых экспертов. Впоследствии, федеральное агентство по доходам (*Canada Revenue Agency*) в некоторых случаях потребовало возврата неправомерно полученных пособий.

Проявившиеся в 2021 г. результаты и последствия реализации масштабных программ прямых выплат оказались противоречивыми. С одной стороны, за счёт средств бюджета в период пандемии были значительно увеличены доходы многих групп населения и повышен потенциал роста потребительских расходов на стадии посткризисного восстановления экономики. С другой стороны, именно на этой стадии проявились некоторые серьёзные побочные эффекты.

По данным исследований экспертов Банка Канады, «экстраординарные меры помощи более чем компенсировали потери в доходах домохозяйств, и в результате они не упали, а увеличились» [7].

В 2020 г. средние заработки в расчёте на одного канадца в трудоспособном возрасте (15 лет и старше) уменьшились примерно на 1600 долл. И в большинстве случаев эти потери понесли низкооплачиваемые работники сферы услуг. В то же время общая сумма денежных выплат населению превысила 105 млрд долл. или примерно 3400 долл. на человека (причём большую часть трансфертов получили именно малообеспеченные работники). Таким образом, *располагаемые доходы трудоспособных граждан увеличились* в среднем на 1800 долл. При этом из-за вынужденного сокращения затрат на услуги в период локдаунов *средняя сумма расходов уменьшилась* примерно на 4 000 долларов.

Таким образом, в условиях пандемической рецессии сложилась необычная для кризисных времён ситуация: доходы выросли, расходы упали, а в результате резко увеличился объём сбережений. В 2020 г. он достиг 180 млрд. долл. Часть этих средств была использована гражданами на покрытие потребительской задолженности. Она была уменьшена до уровня, не создающего угрозы массовых индивидуальных банкротств – как это было в 2017-2019 гг. Другое положительное последствие – возможность для потребителей реализовать отложенный спрос на товары и услуги после окончания острой фазы пандемии. В свою очередь это является важнейшим внутренним фактором стимулирования роста экономики в 2021–2022 годы.

Вместе с тем весьма велики негативные последствия беспрецедентных по масштабам денежных вливаний без непосредственной увязки с трудовой деятельностью получателей выплат. Прежде всего, это 18-кратный рост бюджетного дефицита, для сокращения которого, с большой вероятностью, потребуется либо повышение налогов, либо жёсткое ограничение расходов. Другое серьёзное последствие, проявившееся в 2021 г., – дисбаланс между спросом и предложением на рынке труда: многие предприятия в условиях оживления деловой активности испытывают трудности с наймом рабочей силы при сохранении повышенного уровня безработицы.

В Бюджете-2021 отражены существенные изменения в подходах к оказанию финансовой поддержки населению. Прежде всего, сужен круг получателей прямых выплат по временно действующим программам. Условия предоставления денежной помощи стали более строгими, а размер пособий заметно уменьшен. Вместе с тем предоставлено большое количество целевых налоговых льгот и скидок самым различным группам населения.

Учитывая возможность наступления новых волн инфекции COVID-19 федеральное правительство, вместо завершённых программ «чрезвычайного плана», ввело некоторые новые.

Наиболее масштабная в их числе – *пособия на период восстановления (Canada Recovery Benefit, CRB)*. На первый взгляд, контингент получателей денежной помощи в основном тот же, что и в закрытой в июле 2020 г. программе «чрезвычайных пособий». Это самозанятые или наёмные работники, которые нуждаются в финансовой поддержке, но не соответствуют требованиям страховых выплат по безработице. Сами условия назначения пособий CRB теперь ставят серьёзные барьеры для «случайных получателей». Претенденты на выплаты должны подтвердить, что не смогли вернуться на прежнее место работы или найти новое из-за пандемии. Потери в доходах, связанные с невозможностью трудоустроиться, должны

составить не менее 50%. По аналогии с правилами страхования по безработице, получатели пособий обязаны: вести активные поиски работы и принимать предложения на вакансию, если таковая приемлема «в разумных пределах» по уровню квалификации и условиям найма. Приём заявлений и проверку подтверждающих документов теперь осуществляет федеральное агентство по доходам.

Максимальный срок получения пособий CRB первоначально составлял 26 недель, в 2021 г. он продлён до 50 недель. Размер выплат в течение 42 недель составляет 900 долл. в расчёте на 2 недели. Это в четыре с лишним раза уступает величине «чрезвычайного пособия». Если трудоустройство не состоялось, то выплаты могут быть продлены ещё на 10 недель в меньшей сумме – 540 долл. в расчёте на две недели.

До ноября продлены выплаты пособия по болезни в период восстановления (*Canada Recovery Sickness Benefit, CRSB*). Срок выплат увеличен с двух до четырёх недель. Однако получатели должны возобновлять и подтверждать заявки каждую неделю. Размер недельного пособия – 450 долл. (после вычета налогов).

Третья временная программа прямых денежных выплат (*Canada Recovery Caregiving Benefit, CRCB*) адресована гражданам, которые потеряли возможность работать во время пандемии из-за необходимости заниматься детьми или осуществлять уход за взрослыми членами семьи в условиях, когда закрыты детские сады, школы и учреждения по уходу за больными и престарелыми гражданами. Срок выплат продлён с 26 до 42 недель. Размер пособия – 450 долл. (после вычета налогов) в неделю в расчёте на семью.

Предусмотрено небольшое увеличение пенсий по возрасту для граждан 75 лет и старше. В августе 2021 г. выплачена однократно налогооблагаемая доплата в 500 долл., а с 1 июля 2022 г. будут введены дифференцированные надбавки (максимум на 10%).

В отличие от планов администрации Дж. Байдена повысить налоги на самые высокодоходные группы населения, в Бюджете-2021 не предполагалось каких-либо изменений в налогообложении доходов физических лиц. Сохранено пять доходных групп и пять налоговых ставок. Минимальная ставка в 15% применяется к доходам порядка 49 тыс. кан. долл. в год и менее (табл. 3). Максимальная ставка в 33% применяется к доходам более 216,5 тыс. долл. В планах администрации Дж. Байдена речь идёт о повышении подоходного налога для лиц с наивысшими доходами с 37% до 39,6%.

Таблица 3

Ставки федеральных налогов на доходы физических лиц	
Доходы в долл.	Ставка налога в 2021 г.
До 49 020	15%
От 49 021 до 98 040	20,5%
От 98 041 до 151 978	26,0%
От 151 979 до 216 511	29,0%
Более 216 511	33,0%

Canada issues Federal budget 2021-22: A recovery plan for jobs, growth and resilience. Ernst & Young Global Limited. https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/canada-issues-federal-budget-2021-22--a-recovery-plan-for-jobs-growth-and-resilience

Следует напомнить, что в Канаде действует налог с продаж, который взимается с покупателей дополнительно к цене приобретаемых товаров и услуг по ставке от 13 до 15%, в зависимости от провинции. Для малообеспеченных семей предусмотрен полный или частичный возврат уплаченных налогов с продаж.

Самая значимая и «устремлённая в будущее» инициатива социального блока экономической программы правительства Джастина Трюдо – *создание общенациональной системы дошкольных детских учреждений*. Субсидируемых за счёт бюджетных средств и доступных для семей с любым уровнем доходов. Вопрос о целесообразности и необходимости следовать в этом плане опыту стран Западной Европы и Скандинавии дебатировался в Канаде в течение многих лет. Однако до сих пор анонсировались намерения, но не принимались конкретные решения. Федеральное правительство впервые включило в планы своей деятельности задачу инициировать переговоры по этой важнейшей социально-экономической реформе с провинциями, которым принадлежат преимущественные полномочия в сфере регулирования и лицензирования дошкольных детских учреждений, как полностью платных, так и субсидируемых. В Бюджете 2021, на создание общенациональной системы детских садов со стороны федерального правительства намечено направить 30 млрд долл. в расчёте на пять лет.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В середине августа 2021 г. премьер-министр Джастин Трюдо инициировал проведение досрочных парламентских выборов, чтобы, по его словам, получить «новый мандат, подтверждающий, что избиратели одобряют план Либеральной партии по восстановлению после пандемии COVID-19». Дж. Трюдо назвал эти выборы «поворотным моментом» для страны. Обращаясь к представителям СМИ, он сказал: "Мы будем принимать решения, которые важны не только для ближайших нескольких месяцев, но и для ближайших десятилетий. Канадцы заслуживают того, чтобы в этом участвовать. И мы предоставляем им такую возможность" [8].

На выборах, состоявшихся 20 сентября 2021 г., Либеральная партия одержала победу, но не смогла существенно укрепить свои позиции в Палате общин федерального парламента и вновь сформировала правительство меньшинства [9].

Главные экономические и социальные инициативы правительства Дж. Трюдо на ближайший год и на более отдалённую перспективу, первоначально изложенные в Бюджете-2021, были затем воспроизведены в предвыборной платформе Либеральной партии. Анализ содержания предложенных либералами программ и планов позволяет сделать следующие основные выводы.

В период рецессии, спровоцированной пандемией COVID-19, и последующего восстановления в Канаде активизировалась экономическая и социальная политика государства. Федеральное правительство продвигает планы реформ, которые ведут к дальнейшим сдвигам в сторону «большого государства».

С точки зрения политико-идеологической, для этого сложились благоприятные условия. Во время пандемического кризиса подобные сдвиги происходят в большинстве стран. Для Канады же особенно важно совпадение действий и пла-

нов федерального правительства с направленностью стратегии администрации Дж. Байдена. В истории взаимоотношений Канады и США прежде неоднократно имели место периоды, когда «чрезмерный активизм» канадского государства вызывал недовольство транснационального бизнеса и подвергался критике со стороны американской правящей элиты.

С точки зрения финансово-экономических условий, современную ситуацию в Канаде вряд ли можно расценивать как благоприятную для одновременного развёртывания нескольких крупных долгосрочных программ. Дефицит федерального бюджета уже достиг рекордных величин, быстро растёт уровень накопленной задолженности в пропорции к ВВП. Между тем, по мнению большинства экспертов, не следует рассчитывать на сохранение устойчиво высоких темпов роста экономики и поступлений в бюджет. В отличие от США, Канада, как и прочие страны, не обладает уникальными возможностями накачивать экономику финансовыми ресурсами. Весьма вероятно, что канадскому правительству придётся в недалёком будущем повышать налоги или искать варианты сокращения расходов, чтобы не допустить образования хронических бюджетных дефицитов и ослабления финансовой стабильности.

В новых общенациональных программах – цифровизации, развития «чистых производств и «зелёной экономики», создания системы доступных детских садов – правительства Либеральной партии выступают в качестве инициатора и лидера в организационно-финансовом плане. Вследствие этого усиливается роль федерального центра в системе федерально-провинциальных отношений в Канаде.

ИСТОЧНИКИ

1. Budget 2021: A Recovery Plan for Jobs, Growth, and Resilience. Department of Finance. April 19, 2021. Available at: <https://www.budget.gc.ca/2021/home-accueil-en.html> (accessed 25.04.2021).
2. Budget bill passes Senate, extending pandemic aid programs. CBC News. June 30, 2021. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/budget-canada-senate-pandemic-1.6085571> (accessed 09.07.2021)
3. Porter D., Gregory M. Ottawa's Budget: 10 Things to Watch. BMO Research. April 16, 2021. Available at: <https://economics.bmo.com/en/publications/detail/653d6ca5-175e-4064-9eb2-ef1265112a45/> (accessed 27.04.2021)
4. Budget 2021: A Recovery Plan for Jobs, Growth, and Resilience. News Release. April 19, 2021. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2021/04/budget-2021-a-recovery-plan-for-jobs-growth-and-resilience.html> (accessed 20.05. 2021)
5. 2021 Federal Budget Analysis. Canadian Centre for Policy Alternatives. 21.04.2021. Available at: <https://www.policyalternatives.ca/2021-federal-budget-analysis> (accessed 04.08.2021)
6. Department of Finance Canada. Press Release. Budget 2021 investments will create jobs and growth by supporting small business. April 29, 2021. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2021/04/budget-2021-investments-will-create-jobs-and-growth-by-supporting-small-business.html> (accessed 02.06.2021).
7. COVID-19, savings and household spending. Bank of Canada Staff Working Paper No. 2020-51. March 11, 2021. Available at: <https://www.bankofcanada.ca/2021/03/covid-19-savings-and-household-spending/> (accessed 09.08.2021).
8. Ljunggren D., Scherer S. Canada's Trudeau takes gamble, calls 'pivotal' snap election for Sept. 20. Reuters. August 16, 2021. Available at:

<https://www.reuters.com/world/americas/canadian-pm-trudeau-announces-federal-election-will-be-held-sept-20-2021-08-15/> (accessed 17.08.2021)

9. Tasker J.P. Canadians have re-elected a Liberal minority government. CBC News. 20.09.2021. Available at: <https://www.cbc.ca/news/politics/federal-general-election-results-2021-1.6182364> (accessed 21.09.2021)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Немова Л.А. Экономика Канады в 2021 году: на выходе из «пандемической» рецессии. // Россия и Америка в XXI веке. 2021. Выпуск № 3.

Немова Л.А. Экономика Канады и антикризисная политика в период пандемии COVID-19. // Россия и Америка в XXI веке. 2020. Выпуск № 2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760010433-3-1/>

Экономика США в XXI веке: вызовы и тенденции развития \ [Аксенов П.А. и др.]; отв. ред. В.Б. Супян; Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт США и Канады РАН. – М.: Издательство «Весь Мир», 2018. – 424 с.

Супян В. Б. Экономическая стратегия Дж. Байдена: возвращение «большого государства» // США & Канада: Экономика – политика – Культура. – 2021. – Выпуск № 7 С. 5-18 Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300015570-7-1/> (accessed 02.08.2021). DOI: 10.31857/S268667300015570-7

REFERENCES

Nemova L.A. Canada's economy in 2021: emerging from a "pandemic" recession. // Russia and America in the XXI century. 2021. Issue No. 3.

Nemova L.A. Canada's economy and anti-crisis policy during the COVID-19 pandemic. // Russia and America in the XXI century. 2020. Issue No. 2. <https://rusus.jes.su/s207054760010433-3-1/>

The US economy in the XXI century: challenges and development trends \ [Aksenov P.A. and etc.]; отв. ed. V.B. Supyan; Federal State Budgetary Institution of Science Institute of the USA and Canada RAS. - Moscow: Ves Mir Publishing House, 2018. - 424 p.

Supyan V.B. The economic strategy of J. Biden: the return of the "big state" // USA & Canada: Economy - Politics - Culture. - 2021. - Issue No. 7 P. 5-18 [Electronic resource]. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300015570-7-1/> (date of access: 02.08.2021). DOI: 10.31857 / S268667300015570-7

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

НЕМОВА Людмила Алексеевна,

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

Liudmila A. NEMOVA, Cand. Sci.

(Economics), Leading Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKРАН).
2/3 Khlebnny per., 121069 Moscow, Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 19.08.2021.

Поступила после рецензирования / Revised 2.09.2021.

Принята к публикации / Accepted 6.09.2021.

УДК 338.43.02

DOI: 10.31857/S268667300017219-0

Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики Шок во время пандемии 2020 г. в аграрном секторе России и США: причины, последствия, и меры по преодолению

О.Г. Овчинников

*Институт США и Канады РАН (ИСКРАН),
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер. 2/3,
ORCID: 0000-0002-8957-5665 e-mail: olego-2005@yandex.ru*

Резюме. Публикация завершает серию статей, посвящённых сравнительному анализу аграрной политики в России и США в период кризиса, вызванного пандемией COVID-19. В двух предыдущих разделах работы изучались тенденции, непосредственно предшествующие этому кризису, здесь проводится комплексный анализ действий государства в период локдауна, а также рассматриваются их последствия для агропродовольственного рынка обеих стран. Выявляются основные различия в принципах, подходах и механизмах мер аграрной политики, реализованных государством для нивелирования последствий пандемии в аграрном секторе экономики и продовольственном рынке России и США.

Ключевые слова: Аграрный сектор России и США, АПК России и США, аграрная политика, система государственного регулирования аграрного сектора, Госпрограмма развития сельского хозяйства, Сельскохозяйственный закон 2018 года.

Для цитирования: Овчинников О.Г. Современные тенденции развития аграрного сектора и аграрной политики. Шок во время пандемии 2020 г. в аграрном секторе России и США: причины, последствия, и меры по преодолению. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(11):38-53. DOI: 10.31857/S268667300017219-0

Current trends in the development of the agricultural sector and agricultural policy The 2020 Shock in the Agricultural Sector of Russia and the United States Caused by the COVID-19 Pandemic: Causes, Consequences, and Measures to Overcome it

Oleg G. Ovchinnikov

*Institute for the U.S. and Canadian Studies,
Russian Academy of Sciences (ISKRAN),
2/3 Khleby per., Moscow 121069, Russian Federation
ORCID: 0000-0002-8957-5665 e-mail: olego-2005@yandex.ru*

Abstract: This article concludes a series of three articles devoted to a comparative analysis of agricultural policy in Russia and the United States during the crisis caused by the COVID-19 pandemic. If the previous two sections of the work studied the trends immediately preceding this crisis, then it provides a comprehensive analysis of the state's actions during the lock-

down announced as a result of the COVID-19 pandemic, as well as their consequences for the agro-food market of both countries. The main differences in the principles, approaches and mechanisms of agricultural policy measures implemented by the state to offset the consequences of the pandemic in the agricultural sector of the economy and the food market of Russia and the United States are revealed.

Keywords: The agricultural sector of Russia and the United States, the agro-industrial complex of Russia and the United States, state agricultural policy, the system of state regulation of the agricultural sector, the Russian State Program for the Development of Agriculture, the 2018 Farm Bill

For citation: Oleg G. Ovchinnikov. Current trends in the development of the agricultural sector and agricultural policy. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2021; 51(11):38-53. DOI: 10.31857/S268667300017219-0

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия COVID-19 в 2020 г. привела к необходимости ввести комплекс жёстких ограничительных мер в различных сферах жизни, получивших название «локдаун». Экономические ограничения имели ощутимые последствия для большинства отраслей экономики, включая АПК. Учитывая особую роль, которую играет в обществе продовольственный сектор экономики, для стабилизации ситуации дополнительно к мерам, применяемым в обычной практике регулирования, были предприняты экстренные меры. Их масштаб и глубина были различны и зависели от национальных особенностей аграрного сектора, а также от состояния (развитости) производства и существующей аграрной политики. Последние два аспекта были рассмотрены в предыдущих частях работы. В этой статье проводится сравнительный анализ ситуации, сложившейся в аграрном секторе России и США в 2020 г., а также анализ ответных мер правительств для сглаживания последствий пандемии.

АГРАРНЫЙ СЕКТОР И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Производство, спрос на сельхозпродукцию и влияние локдауна

Наибольшее влияние на сельское хозяйство локдаун, объявленный в конце марта 2020 г., оказал в апреле-мае, отчасти в июне, хотя последствия имели отсроченный характер и ощущаются до сих пор. Это воздействие имело избирательный – в зависимости от отрасли – характер.

Так, из-за режима самоизоляции на 30% сократились объёмы потребления свежих овощей, а оптовая цена упала на 50%. Хотя падение цен и пришлось на период их сезонного снижения, что позволяет предположить, что локдаун был не единственной причиной, однако такое воздействие было несомненно. По оценкам Национального союза производителей плодов и овощей, рентабельность тепличного производства в среднем находилась до локдауна на уровне 9–12%, и такое снижение продаж и цен стало серьёзным ударом [1].

По ряду видов плодоовощной продукции из-за нарушения логистических цепочек и закрытия сельскохозяйственных рынков, возникли прямые потери продукции из-за того, что невозможно было вывезти её от производителя на реализацию. В апреле закрылись все рынки и ярмарки выходного дня, и продавать свою продукцию фермерам и мелким производителям (крестьянским хозяйствам) стало практически нигде. К пострадавшей части агробизнеса можно причислить производителей дорогостоящих продуктов с высокой себестоимостью, поставщиков продукции в рестораны и другие предприятия общепита, которые в период пандемии оказались закрыты.

Первые официальные итоги воздействия локдауна на сельское хозяйство были подведены в выступлении президента России В.В. Путина на совещании по ситуации в сельском хозяйстве и пищевой промышленности 20 мая 2020 г., и были достаточно оптимистичными: «По мнению экспертов, сельское хозяйство и пищевая промышленность оказались в меньшей степени затронуты ограничениями из-за эпидемии коронавируса, чем другие отрасли экономики, однако и здесь есть риски снижения доходов, увеличения производственных затрат» [2], [3]. На конец мая 2020 г. официальная суммарная оценка потерь в выручке сельхозпроизводителей находилась в пределах 10% [2].

По прошествии времени можно констатировать, что основные последствия пандемии имели в России отсроченный характер. По образному выражению одного из представителей агробизнеса, высказанному ещё в самом начале пандемии, «последствия кризиса догонят агросферу позже – когда придёт время закупать семена, корма, средства для защиты растений, обновлять технику и организовывать логистику» [2]. И, действительно, уже в конце весны заметно подорожали компоненты комбикормов, некоторых ветеринарных препаратов.

Однако не только это стало причиной временно «замороженных» проблем АПК: к тому времени накопился большой перечень проблем, от которых страдает не только каждая отдельная отрасль, но и экономика страны в целом. Так, участники выставки «Агросалон-2020» в октябре 2020 г. назвали дебиторскую задолженность, необходимость в компонентах при маленьких объёмах рынка, неэффективную экономическую политику, низкие стандарты обучения. В аграрном секторе, по мнению экспертов, «множество отрицательных моментов: ограничения, которые ввели ещё в марте из-за пандемии, снижение покупательской способности. Мы можем опираться на очень простые цифры. Не на данные, высосанные из пальца, при которых у нас всё растёт, а на количество уплаченных НДСЛ» [4]. В полной мере указанные проблемы проявились в конце года и связаны с действиями правительства России по регулированию цен на ряд продуктов питания, в частности, на сахар и растительное масло.

Эксперты Центра отраслевой экспертизы Россельхозбанка выделили три ключевых фактора влияния кризиса, вызванного пандемией, на российский АПК. В их числе рост валютного курса, снижение объёма внутреннего рынка продовольствия и разрыв глобальных производственно-сбытовых цепочек. Исходя из степени влияния этих факторов, Россельхозбанк составил рейтинг от-

раслей сельского хозяйства, перед которыми открываются новые возможности для роста, несмотря на кризис. В их числе отрасли, ориентированные на экспорт: производство зерна, масличных и продуктов их переработки, а также рыбохозяйственный комплекс – отрасли, которые получают мощную поддержку от снизившегося курса рубля [1].

Официальные оценки производственных результатов 2020 г. были отражены в изменениях Госпрогаммы, утверждённых в конце декабря 2020 г. согласно постановлению № 2469 от 31.12.2020. В соответствии с ними было указано на снижение инвестиций в основной капитал аграрного сектора – в 2020 г. индекс составил 92,5% вместо 107,7% в предыдущей редакции. При этом в пояснительной записке отмечается, что в целом по экономике ожидается падение инвестиций на 12%. Согласно другим корректировкам, в 2021 г. вложения в аграрную отрасль должны продолжить своё снижение (на 2,4%), восстановление позитивной динамики Минсельхоз ожидает лишь с 2022 года (прирост на 3%) [5].

По итогам года продукция аграрного сектора во всех категориях в фактически действовавших ценах, по данным Росстата, выросла в 2020 г. более, чем на 5,3% – до 6,11 трлн руб. В то же время в постоянных ценах вследствие опережающего уровня инфляции на продовольственные товары она снизилась примерно на 1,4% [6]. Официальные результаты деятельности АПК по отдельным видам продукции в 2020 г. по сравнению с предыдущими годами приведены в табл. 1.

Таблица 1

Производство аграрной продукции в России, 2018–2020 гг.

Наименование продукции	2018	2019	2020	2020/19, %
Зерно*	112,32	120,29	132,61	10%
Сахарная свекла	42,00	54,26	33,87	-38%
Семена подсолнечника *)	12,74	15,31	13,25	-13%
Льноволокно, тыс. т	26,00	29,00	28,00	-3%
Картофель	22,34	22,04	19,62	-11%
Овощи	13,66	14,14	13,77	-3%
Скот и птица на убой (в убойном весе)	10,62	10,94	11,25	3%
Молоко	30,61	31,38	32,25	3%
Яйца, млн штук	44,97	44,90	44,96	0%
Шерсть (в физическом весе)	36,02	31,02	32,02	3%

*в весе после доработки.

Рассчитано по: Россия в цифрах 2021. - Росстат, 2021. – Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12993>, 20 сентября 2021 г.

Нетрудно заметить, что по целому ряду видов сельхозпродукции производство сократилось. Утверждать, что это влияние пандемии нельзя, так как большей частью эти изменения носили конъюнктурный (среднесрочные изменения ситуации на рынке) или циклический, связанный с погодными условиями, характер. Следует также отметить, что сельское хозяйство достаточно инертная, с относительно длинным циклом производства и значительной капитализацией,

отрасль. Поэтому краткосрочные колебания рынка, как правило, не оказывают существенного влияния на изменение структуры производства.

Антикризисные меры правительства России во время пандемии

Начало мерам противодействия пандемии со стороны правительства России было реально положено 17 марта 2020 г., когда был принят «План первоочередных мероприятий (действий) по обеспечению устойчивого развития экономики в условиях ухудшения ситуации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции» [7]. Он включал план мероприятий в четырёх направлениях, в том числе: (1) обеспечение товарами первой необходимости и поддержки населения; (2) поддержка отраслей экономики, оказавшихся в зоне риска; (3) поддержка малого и среднего предпринимательства; (4) общесистемные меры. В исполнение плана, в последующие дни был принят ряд постановлений правительства, содержащий конкретные меры поддержки. 26 марта был официально объявлен локдаун – жёсткий режим противодействия распространению коронавирусной инфекции, предусматривающий закрытие границ, введение режима нерабочих дней, самоизоляцию граждан и ограничения деятельности предприятий и организаций целого ряда секторов экономики. 2 апреля постановлением Правительства РФ №409 «О мерах по обеспечению устойчивого развития экономики» был принят первый пакет мер поддержки субъектов экономики, занятых в сферах деятельности, наиболее пострадавших в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Он затрагивал в основном налоговую сферу, и предусматривал следующие меры: продление сроков предоставления налоговых деклараций, а также уплаты ряда налогов и страховых взносов; мораторий на срок в два месяца на выездные проверки налоговых органов; приостановление либо отсрочку действия налоговых санкций [9]. Меры носили общеэкономический характер и оказали наибольшее влияние на экономическую ситуацию в стране.

В числе конкретной поддержки следует отметить меры, реализованные в соответствии с постановлением правительства РФ № 1022 от 11.07.2020 г. «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ", на возмещение недополученных ими доходов по кредитам...» – было принято решение о пролонгации и отсрочкам по льготным краткосрочным и инвестиционным кредитам, предоставленным сельхозпроизводителям на срок до одного года при условии, что срок кредитного договора истекает в 2020 г. [8]. Для компенсации убытков, понесённых уполномоченными банками вследствие такого решения, за счёт бюджетных средств им запланирована выплата в размере 10 млрд руб., в том числе 4 млрд руб. в 2020 г. и 6 млрд в 2021 г. [9]. Согласно заявлению премьер-министра М. Мишустина, настоящая мера «даст аграриям, чьи сезонные виды деятельности включены в перечень, возможность получить отсрочку или рассрочку по налоговым платежам при условии, что половина их дохода получена от этих сезонных работ» [10]. Следует отметить, что, как и в случае с другими кризисными периодами, в период локдауна 2020 г. коммерческие банки оказались бенефициарами.

На момент начала пандемии, в соответствии с информацией от руководителей МСХ России, общий объём средств федерального бюджета, предусмотренный на развитие отечественного АПК, был запланирован в сумме 319,5 млрд руб., в том числе на реализацию мероприятий Госпрограммы развития сельского хозяйства – 283,6 млрд руб. [11].

В то же время уже в соответствии с «Национальным докладом о ходе и результатах реализации в 2020 году Госпрограммы», представленным в июле 2021 г., данные по финансированию упомянутой Госпрограммы выглядели так: всего бюджетные ассигнования, предусмотренные в её паспорте на 2020 г. – 283,6 млрд руб., утверждено федеральным законом о бюджете на 2020 год – 283,6 млрд руб., кассовое исполнение – 271,3 млрд руб., или 95,7% плана [12]. Таким образом, несмотря на декларации чиновников, финансирование Госпрограммы в реальности уменьшилось.

Из средств, предусмотренных на поддержку АПК 30 млрд руб. планировалось выделить на стимулирование экспорта. Властями была поставлена задача довести объём экспорта аграрной продукции до 25 млрд долл. [13] По факту эти планы были существенно перевыполнены.

Так, российский экспорт продукции АПК в 2020 г. побил все предыдущие рекорды. По подсчётам федерального центра «Агроэкспорт» МСХ, Россия поставила в другие страны 79 млн т сельхозпродукции и продовольствия на 30,7 млрд долл., что на 20% больше как в денежном, так и в натуральном выражении, по сравнению с 2019 г. [14]. Справедливости ради, следует отметить, что указанный рост во многом был обязан не столько мерам господдержки, сколько образованию дефицита продукции на мировом рынке, а также, как следствие, резкому росту цен на неё.

В течение 2020 г. были приняты важные для отдельных отраслей сельского хозяйства решения. В частности, ФЗ №375 от 23.11.2020 г. было продлено на два года действие ФЗ от 23.06.2016 №187 – освобождение от НДС импорта, реализации или передачи для собственных нужд племенного крупного рогатого скота, племенных свиней, племенных овец, племенных коз, племенных лошадей, племенной птицы (племенного яйца) и полученного от них семени, эмбрионов.

Однако принятых правительством России мер поддержки предпринимателей было недостаточно. Об этом косвенно может свидетельствовать содержание встречи между президентом России и бизнес-омбудсменом Б.Ю.Титовым в декабре 2020 г. Во время неё В.В. Путин высказал намерение «поручить правительству проработать возможность смягчения требований для оказания государственной поддержки предпринимателям, пострадавшим из-за пандемии» [15].

АГРАРНЫЙ СЕКТОР И АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА В США В ПЕРИОД ПАНДЕМИИ

Производство, спрос на сельхозпродукцию и влияние локдауна

В 2020 г. аграрный бизнес в США оказался под воздействием новых факторов, взаимосвязанных друг с другом и не встречавшихся с такой силой и в таких

комбинациях до этого времени. Большая их часть сформировалась в сфере потребления продовольствия, что сказалось на ней отрицательно.

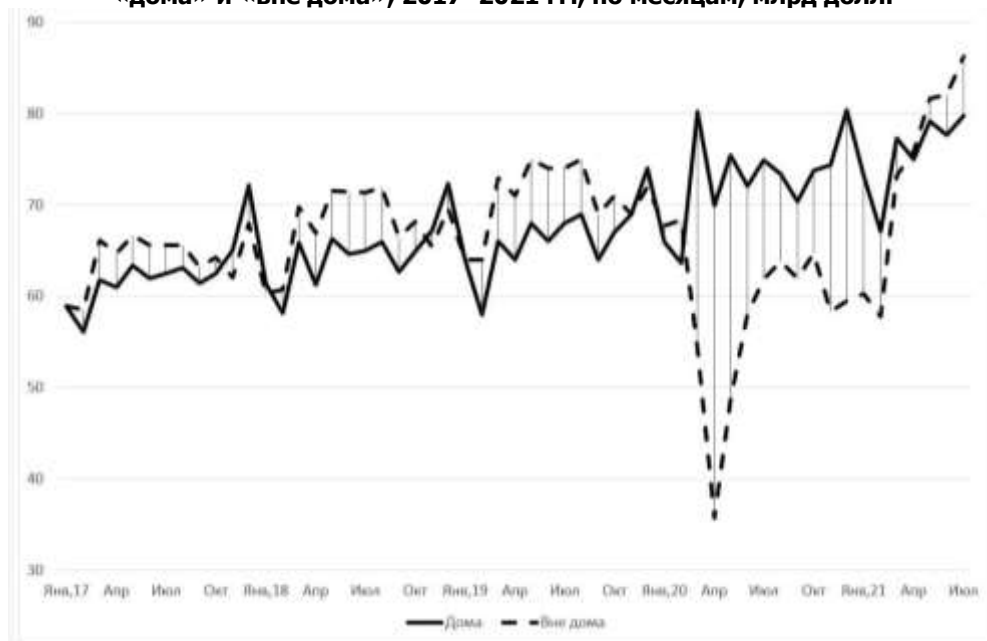
Следствием объявленного во многих отраслях, прежде всего в сфере услуг, локдауна, стал невиданный рост безработицы. К середине апреля она достигла своего максимального значения, составив около 15% трудоспособного населения и с конца апреля начала снижаться, достигнув к середине октября уровня 6,9%. В сельской местности рост был несколько ниже – от 5% в фермерских до 6,4% в промышленных не-метро округах [16]. Рост безработицы и ограничение экономической деятельности отразилось на снижении уровня потребления продовольствия и структуры потребления, особенно в начале пандемии.

На диаграмме 1 представлена динамика потребления продуктов питания в 2020 г. в разрезе «дома» и «вне дома», то есть в системе общественного питания.

Сравнение динамики потребления в 2020 г. с аналогичной динамикой за 2019 г. позволяет отметить, что в марте-апреле 2020 г. потребления продовольствия в сегменте общественного питания обрушилось. Так, в апреле оно сократилось почти наполовину по сравнению с тем же периодом прошлого года. Обороты предприятий общепита так и не пришли в «норму» до конца года, в результате потребление продовольствия за год в них составило около 693 млрд долл. – на 19% меньше, чем в 2019 г. Рост на 9% оборота в розничной торговле (потребление «дома») не смог компенсировать указанные потери, в результате чего общее потребление продовольствия снизилось в США в 2020 г. на 5,4% (1540 млрд долл.) [17].

Диаграмма 1

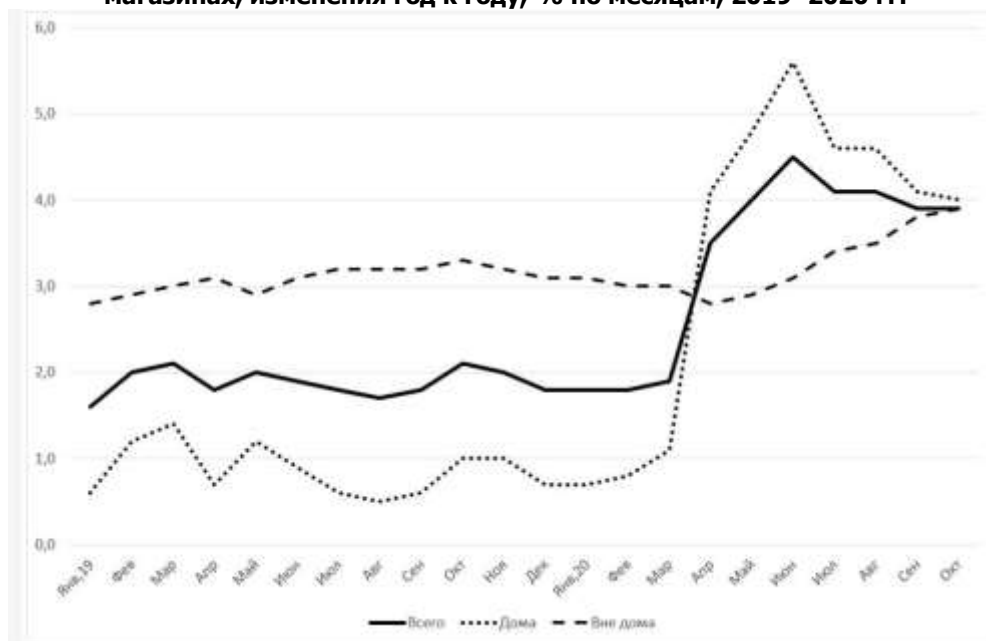
**Динамика потребления продуктов питания в США,
«дома» и «вне дома», 2017–2021 гг., по месяцам, млрд долл.**



Построено по данным из: Monthly sales of food, with taxes and tips, for all purchasers – USDA/ERS, Available at: https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/50606/monthly_sales.xlsx?v=8305.6 (accessed 21.09.2021).

Диаграмма 2

Динамика розничных цен на продукты питания в продовольственных магазинах, изменения год к году, % по месяцам, 2019–2020 гг.



Составлено по: Economic Report of the President, January 2021, Table B–38. Changes in consumer price indexes, p.502.

Ещё один важный фактор, обусловленный локдауном и оказавший существенное влияние на состояние фермерского хозяйства – изменение цен на продовольствие и закупочных цен на сельхозпродукцию. Это изменение имело разнонаправленный характер и стало отражением действия важного механизма рыночной экономики «спрос определяет цены».

На диаграмме 2 представлена динамика индекса розничных цен на продукты питания в продовольственных магазинах в 2019–2020 гг. Нетрудно заметить резкий рост цен в марте, и, особенно, в апреле. В дальнейшем цены начали стабилизироваться, однако по итогам 2020 г. «продуктовая инфляция» в розничной торговле составила около 4%. Такой рост цен был крайне необычен, учитывая, что предыдущие пять лет он находился в среднем в диапазоне -0,2–1,8%, включая -2,0–0,7% инфляцию в розничном секторе («дома») [18].

Противоположность розничным ценам на фермерскую продукцию составили закупочные (табл. 2). Их изменение отличалось в разных отраслях сельского хозяйства. Так, в животноводстве снижение цен было существенным, однако не критичным. Причём наблюдалась следующая закономерность: чем выше после-

дующая степень переработки и ниже зависимость от животноводства, тем меньше было снижение цен.

В то же время для продукции овощеводства и плодородства возникла без преувеличения катастрофическая ситуация – падение за три месяца составило более 50%. Следует, конечно, сделать поправку на сезонное изменение цен, которое, впрочем, не было бы столь значительным без локдауна. Нетрудно заметить зависимость падения цен от того, насколько широко продукция используется в предприятиях общепита, а также как её можно хранить.

Таблица 2

**Изменение закупочных цен на некоторые виды сельхозпродукции,
апрель к январю, 2020 г., %**

апрель - январь, 2020 г. / %							
Продукция		+/-, %		Продукция		+/-, %	
Растениеводство				Животноводство			
Основные культуры		Фрукты/ягоды/овощи					
Пшеница дурум	-6	Морковь	-8	Крупный рогатый скот в убойном весе	-15		
Соя	-10	Лимоны	-13				
Овёс	-10	Орехи миндаль	-17	Свиньи в убойном виде	-21		
Рапс	-12	Кабачки	-37				
Ячмень	-16	Фасоль, бобы	-40	Шерсть	-28		
Сорго	-16	Томаты	-44	Молоко	-31		
Кукуруза	-16	Брокколи	-48	Поросята на откорм	-58		
Подсолнечник	-17	Салат листовой	-50				
Хлопок	-25	Клубника	-69				

Рассчитано по: Coronavirus Food Assistance Program Cost-Benefit Analysis May 14, 2020 - ERS/USDA, п.4-7. – Available at: <https://www.farmers.gov/sites/default/files/documents/CFAP%20CBA%205%2015%202020.pdf> (accessed December 1, 2020).

Локдаун оказывал воздействие на финансовое состояние фермеров и представителей агробизнеса не только из-за неблагоприятных колебаний цен, и соответствующего снижения дохода от реализации произведенной продукции. Среди весомых отрицательных факторов следует отметить ещё два.

Во-первых, это потери вследствие перебоев в производстве из-за нарушений в логистике и снижения доступности рабочей силы и других ресурсов.

Во-вторых, это потеря доходов фермеров от внефермерской занятости вследствие приостановки работы предприятий и организаций в период локдауна. В целом такой доход, по некоторым оценкам, составил в 2019 г. около 200 млрд долл., что существенно больше, чем размер чистой прибыли, полученной в фермерском хозяйстве (79,1 млрд долл.) [19]. В структуре внефермерского дохода большую часть (около 75%) составляют поступления от зарплат и прочего бизнеса, получаемые фермерами в основном в небольших компаниях малого бизнеса, который как раз и стал эпицентром кризиса 2020 года [20].

Подытоживая сказанное можно суммировать тот перечень проблем, которые возникли вследствие локдауна в аграрном секторе США. В их числе:

1. Безработица и снижение потребления продовольствия.
2. Отрицательная динамика цен на продовольствие и сельхозпродукцию.

3. Снижение финансовых показателей фермерских хозяйств и домохозяйств.

4. Сбои в логистике, вызванные нарушением структуры спроса.

На смягчение отрицательного воздействия этих проблем на сельское хозяйство была направлена система мер, предпринятых государством в рамках программы по стабилизации ситуации в агропродовольственном секторе экономики. Её анализ проведён ниже.

Во многом именно благодаря поддержке государства в целом 2020 год сложился в финансовом аспекте для фермерского хозяйства США достаточно удачно. Так, чистая прибыль фермеров выросла до рекордных 94,6 млрд долл., что было почти на 20% больше, чем в 2019 г. Из них 45,7 млрд пришлось на прямую поддержку по государственным программам (*Federal Government Direct Program Payments*) [21]. Эта сумма стала рекордной (в номинальном исчислении) за всю историю государственного регулирования аграрного сектора США.

Кризис также не отразился на собственно выпуске аграрной продукции. В табл. 3 представлены данные по производству основных видов сельхозпродукции в 2020 г. по сравнению с предыдущим.

Таблица 3

Производство основных видов сельхозпродукции в США, 2019–2020 гг., млн т

Продукция	2019	2020	2020/2019
Кукуруза	346,0	360,2	4,1%
Пшеница	52,6	49,7	-5,5%
Соевые бобы	96,7	112,7	16,6%
Производство мяса, всего			
в том числе красное мясо	25,0	25,2	1,1%
Говядина	12,3	12,3	0,0%
Свинина	12,5	12,8	2,4%
мясо птицы	22,6	22,8	1,2%
Молоко	99,1	101,2	2,2%

Составлено по: USDA/ERS Outlooks, September 2021: Wheat Outlook Monthly Tables, Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102129>; Oil Crops Outlook Tables, Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102097>; Livestock, Dairy, and Poultry Outlook, Available at: <https://www.ers.usda.gov/publications/pub-details/?pubid=102167>. (accessed 25.09.2021).

Нетрудно заметить, что существенных (критических и негативных) изменений в объёмах выпуска продукции не произошло. Тенденция роста выпуска сельхозпродукции продолжается.

Антикризисные меры администрации США во время пандемии

Мы подробно описываем меры, целевым образом принятые в отношении фермерского хозяйства и продовольственного рынка. В то же время часть программ общеэкономического характера, принятая в масштабном по широте мер и объёмам финансирования базовом антикризисном законе «О помощи в связи с

коронавирусом, чрезвычайной помощи и экономической безопасности» (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act, CARES*), была нацелена на то, чтобы стимулировать потребление, а также поддержать предпринимателей, включая малый бизнес. Закон общей стоимостью 2,2 трлн долл. был подписан президентом Д. Трампом 27 марта 2020 г. и предусматривал следующие основные виды поддержки. Во-первых, прямые выплаты населению, в том числе 300 млрд долл. единовременных денежных выплат отдельным гражданам и 260 млрд долл. на увеличение размера пособий по безработице; во-вторых, ряд программ льготного кредитования предпринимателей (350 млрд долл. малому бизнесу и 500 млрд долл. – корпорациям), 340 млрд долл. – правительствам штатов и местным властям. Безусловно, все эти меры оказали значительное стимулирующее влияние на экономику страны [22].

Первой масштабной «специализированной» антикризисной мерой в отношении АПК стала Программа поддержки агропродовольственного комплекса в период пандемии коронавируса (*Coronavirus Food Assistance Program, CFAP*), объявленная Минсельхозом США 17 апреля 2020 г. На её реализацию первоначально было предусмотрено в целом 19 млрд долл. со следующими декларируемыми целями:

- оказание жизненно важной поддержки фермерам;
- поддержание целостности цепочки поставок продовольствия;
- обеспечение доступа каждого гражданина страны к продовольствию, в котором он нуждается.

Для достижения поставленных целей программа включала в себя два основных элемента (подпрограммы), в том числе (1) прямую поддержку фермеров; (2) стабилизацию рынка сельхозпродукции.

Подпрограмма прямой поддержки была предназначена для компенсации потерь сельхозпроизводителей от неблагоприятных изменений цен (падения более чем на 5%) в связи с дополнительными издержками, вызванными колебаниями спроса и краткосрочным переизбытком предложения, вызванных локдауном. Разница цен рассчитывалась в период между серединой января и серединой апреля. Для этой цели первоначально были предусмотрены средства в сумме 16 млрд долл. Платежи производились из двух источников:

- 1) 9,5 млрд долл. – из средств, предусмотренных законом «О помощи в связи с коронавирусом...» на компенсацию потерь от снижения цен;
- 2) 6,5 млрд долл. – из средств Товарно-кредитной корпорации на компенсацию «рыночных потрясений».

В сентябре 2020 г. было объявлено о пролонгации Программы поддержки агропродовольственного комплекса, получившей название CFAP-2. Приём заявок на участие в ней был продлен до 11 декабря, её планировалось израсходовать дополнительно 14 млрд долл., все они – из средств ТКК.

Следует отметить, что, хотя Программа CFAP-2 и стала основной в деле стабилизации состояния пострадавших от локдауна отраслей АПК, но её подходы далеко не исчерпывали перечень всех мер, предпринятых государством для ста-

билизации ситуации в агропродовольственном секторе в этот период. Среди таковых можно выделить следующие основные направления [23]:

- многочисленные послабления в требованиях различных программ;
- изменения в контролирующих функциях МСХ, ослабляющие действие негативных последствий локдауна.

Особо следует отметить изменения в программах продовольственной помощи, финансирование которых составляет большую часть бюджета МСХ США. В результате резко выросло участие в них граждан. Так, например, если в 2019 г. число участников составляло в среднем около 35 млн человек, то в апреле 2020 г. оно превысило 43 млн, что превысило на 15% аналогичный показатель годом ранее [24].

Следует подчеркнуть, что перечисленные меры включают только вновь введенные и не затрагивают широкий перечень мер, осуществлявшихся в уже существующих сотнях программ Министерства сельского хозяйства.

Влияние предпринятых мер во время пандемии на сельское хозяйство и потребительский рынок в России и США

Подводя итоги анализу ситуации в АПК США и России в 2020 г., а также мер, предпринятых правительствами обеих стран для смягчения последствий локдауна, можно отметить следующее.

1. Различия в финансовом результате деятельности производителей сельхозпродукции

Если в качестве критерия состояния сельского хозяйства принять конечный финансовый результат деятельности отрасли за 2020 год, то можно увидеть, что ситуация в России и США несколько различается.

Стоимость произведённой в 2020 г. сельскохозяйственной продукции составила 6,11 трлн руб., что выше по сравнению с 2019 г. на 5,3%, опережая официальный уровень инфляции (4,8%), но ниже его «продовольственной» составляющей (6,7%). Этот рост происходил преимущественно за счёт отраслей растениеводства (+7,3%), тогда как рост выпуска отраслей животноводства составил всего 3,2%. В товарной структуре основным драйвером роста стали зерновые, валовой сбор которых вырос в 2020 г. на 10% до 132,6 млн т [6].

Финансовую картину, сложившуюся в сельском хозяйстве России можно описать следующим образом. В целом финансовое состояние российских аграриев несколько ухудшилось. Исключение составили немногие производители, в том числе ряда ориентированной на экспорт продукции, в частности зерна и маслосемян. Несомненно, вследствие ограничений, а также падения доходов населения, пострадали мелкие производители, осуществляющие сбыт своей продукции на рынках, ярмарках, в сети предприятий общественного питания.

Основные производственные и финансовые итоги деятельности аграрного сектора США в 2020 г. по всем показателям были выше, чем в допандемийном 2019 г. Очевидно также, что, помимо несколько улучшившейся конъюнктуры цен аграрного рынка, значительную роль в этом сыграла беспрецедентно боль-

шая прямая поддержка фермеров, достигшая в этом году 47 млрд долл. Она была выплачена как по уже имевшимся до локдауна программам поддержки, так и по специальной антикризисной Программе. Это разительно отличается от российской практики, где прямая поддержка сельхозпроизводителям была оказана на практически уже сложившемся, без учёта новых возникших реалий, уровне [Овчинников О.Г. 2019: 7–24].

2. Характер (последовательность и системность) действий правительств

Следует отметить нерешительность и неопределённость в действиях российского правительства, в частности, МСХ России. Показательными в этом смысле могут быть такие их характеристики, как растянутые по времени меры, причём незначительного и выборочного характера, дебаты и обсуждения в правительственных структурах «стоит или не стоит» и каких аграриев поддерживать, заявления официальных лиц, впоследствии не подкреплённые практикой, и т.д. и т.п. Среди возможных объяснений данного факта может быть низкий уровень компетенции лиц, ответственных за государственное регулирование аграрного сектора в России. Последующие события в декабре 2020 г. с грубым административным вмешательством в механизм ценообразования на сахар и растительное масло, только подтверждают такой вывод [Овчинников О.Г. 2021].

В противоположность им, действия американского правительства, в частности аграрного ведомства, были последовательными, оперативными и чёткими. Уже первый, принятый в марте закон «О помощи, льготах и экономической безопасности...» имел комплексный характер, его меры оказали сильную поддержку потребителю, включая продовольственный. Второй мерой комплексного характера стала специализированная Программа поддержки агропродовольственного комплекса в период пандемии коронавируса, принятая в апреле и дополняющая меры закона специфическими мерами поддержки аграриев.

Таким образом, действия государства в США по нивелированию последствий, вызванных локдауном в аграрном секторе, носили гораздо более профессиональный характер, чем в России.

3. Особенности продовольственного рынка и характер воздействий на него государства

Следует отметить две важные особенности продовольственного рынка в России и США, оказавшие существенное влияние на сложившуюся в период локдауна ситуацию.

Во-первых, при той нерешительности, непоследовательности и некомпетентности, которую проявило российское правительство, агропродовольственный рынок страны потерпел бы существенный урон, если бы не одно очень важное обстоятельство. Последствия локдауна оказались в России не столь существенны, как в США, вследствие незрелости системы общественного питания, оказавшейся в период локдауна под сильными ограничениями и резко уменьшившей свои обороты. Так, в России доля предприятий общепита в структуре реализации продуктов питания составляла на момент, предшествующий локдауну, по некоторым оценкам, около 10%. Аналогичный показатель в США составлял около 55%.

Во-вторых, другим фактором, осложнившим ситуацию на продовольственном рынке России, стал в целом очень низкий уровень жизни большинства граждан страны. Если в США доля затрат на питание в бюджете среднего гражданина составляет 10–12%, то в России этот показатель, по разным оценкам, колеблется от 35 до 50%. В этих условиях, потеря работы (доходов), а также опережающий рост цен на продовольствие вследствие нарушений, вызванных локдауном, крайне негативно отразился на благосостоянии большинства россиян. Компенсирующих выплат, подобных (по размеру, охвату получателей и оперативности выдачи) тем, которые были произведены в США, российские граждане не получили. Результатом этого стал обвал реальных доходов населения, составивший, по официальным данным Росстата, 3,6%, хотя в реальности он был, конечно же, больше [25].

Прямым следствием этого состояния населения стало падение спроса на ряд продуктов питания, что самым отрицательным образом сказалось на состоянии российского продовольственного рынка, вызвав стагнацию отпускных цен, и, как следствие – падение доходов сельхозпроизводителей и рост фальсификата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги анализу событий 2020 года на агропродовольственном рынке России и США и реакции на них государства, можно сказать, что они, хотя в результате и не оказались критичными для аграрного производства обеих стран, но стали хорошей проверкой эффективности существующих в них систем государственного регулирования.

Без сомнения, можно утверждать, что российская система государственного управления в аграрной сфере, в отличие от существующей в США, показала свою крайне низкую дееспособность. Серьёзных последствий для российского агропродовольственного рынка низкой эффективности аграрной политики государства удалось «избежать» вследствие его особенностей, равно, как и особенностей российского социума. В то же время, очевидно, что без кардинальных перемен в этом разделе экономической политики правительства России, надеяться на динамичное развитие аграрного сектора и стабильное состояние продовольственного рынка России не приходится [Овчинников О.Г. 2020: 5–25].

ИСТОЧНИКИ

1. АПК под влиянием пандемии COVID-19: кто поможет сельскому хозяйству? *Деловая газета-Юг*, 02.06.2020. Available at: <https://www.dg-yug.ru/article/110946.html> (accessed 2.06.2021).
2. Эксперты рассказали, как работает фермерский бизнес в условиях пандемии. ТАСС, 21.05.2020. Available at: <https://tass.ru/ekonomika/8526057> (accessed 15.06.2021).
3. Стенограмма совещания о ситуации в сельском хозяйстве и пищевой промышленности 20 мая 2020 года – Сайт Президента РФ Available at: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-soveschanija-o-situacii-v-selskom-hozjaistve-i-pischevoi-promyshlennosti-20-05-2020.html> (accessed 4.02.2021).
4. Агросалон 2020: Последствия пандемии, меры поддержки и цифровизация АПК. *Крестьянские Ведомости*, 08.10.2020. Available at: <https://kvedomosti.ru/news/agrosalon-2020-posledstviya-pandemii-meryi-podderzhki-i-cifrovizaciya-apk.html> (accessed 4.02.2021).

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2020 № 2469 «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». *Официальный интернет-портал правовой информации*, 09.01.2021. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202101090050> (accessed 15.06.2021).
6. Россия в цифрах 2021. Росстат, 2021. Available at: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/12993> (accessed 20.09.2021).
7. Сельхозпроизводители должны получать дополнительные меры поддержки в условиях пандемии. *БезФормата*, 29.05.2020. Available at: <https://arhangelsk.bezformata.com/listnews/larisa-sergeeva-selhozproizvoditeli/84394726/> (accessed 15.06.2021).
8. Постановление Правительства РФ от 11 июля 2020 г. №1022 «О внесении изменений в Правила предоставления из федерального бюджета субсидий российским кредитным организациям, международным финансовым организациям и государственной корпорации развития "ВЭБ.РФ" на возмещение недополученных ими доходов по кредитам...». Информационно-правовой портал *Гарант.ру*, 27.07.2020. Available at: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74300235/> (accessed 15.06.2021).
9. Правительство утвердило постановление об отсрочке платежей по льготным кредитам для аграриев. Сайт Правительства России. 20.07.2020. Available at: <http://government.ru/news/40061/> (accessed 15.06. 2021).
10. Российским аграриям придумали новые меры поддержки. *Росбалт*. 20.07.2020. Available at: <https://www.rosbalt.ru/business/2020/07/20/1854586.html> (accessed 15.06.2021).
11. Минсельхоз России усовершенствовал механизмы господдержки в 2020 году. Сайт МСХ России, 07.02.2020. Available at: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-usovershenstvoval-mekhanizmy-gospodderzhki-v-2020-godu/> (accessed 15.06.2021).
12. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2020 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Сайт МСХ России. Available at: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/953/953ee7405fb0ebba38a6031a13ec0021.pdf> (accessed 10.09. 2021).
13. Минсельхоз России провёл итоговое заседание Коллегии МСХ РФ, 02.09.2020. Available at: <https://mcx.gov.ru/press-service/news/minselkhoz-rossii-provel-itogovoe-zasedanie-kolleгии-57261/> (accessed 15.06.2021).
14. Россия в 2020 году показала рекорд по поставкам продовольствия за рубеж. *РосБизнесКонсалтинг*. 09.03.2021 Available at: <https://www.rbc.ru/business/09/03/2021/604217269a79471196c1131b> (accessed 15.06.2021).
15. Рабочая встреча с Уполномоченным по защите прав предпринимателей Борисом Титовым. Сайт Президента России, 28.12.2020. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/64755> (accessed 15.06.2021).
16. The COVID Pandemic and Rural America. USDA/ERS. Available at: <https://www.ers.usda.gov/covid-19/rural-america/> (accessed 15.06.2021).
17. Monthly sales of food, with taxes and tips, for all purchasers. USDA/ERS. Available at: https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/50606/monthly_sales.xlsx?v=8305.6 (accessed 21.09.2021).
18. Economic Report of the President, January 2021, Table B-38. Changes in consumer price indexes, p.502.
19. Farm Household Income and Characteristics. USDA/ERS. Available at: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/DataFiles/48870/table02.xlsx?v=8927.6> (accessed 25.09.2021); 2021 Farm Sector Income Forecast sheets. USDA/ERS, September 2, 2021. Available

at: https://www.ers.usda.gov/media/0lopunto/farmsectorindicators_september2021.xlsx (accessed 25.09. 2021).

20. Farms and Farm Households During the COVID-19 Pandemic. USDA/ERS. <https://www.ers.usda.gov/covid-19/farms-and-farm-households/> (accessed 25.09. 2021).

21. 2021 Farm Sector Income Forecast sheets. USDA/ERS, September 2, 2021. Available at: https://www.ers.usda.gov/media/0lopunto/farmsectorindicators_september2021.xlsx (accessed 25.09.2021).

22. The CARES Act Has Passed: Here Are The Highlights. *Forbes*, March 29, 2020. Available at: <https://www.forbes.com/sites/leonlabrecque/2020/03/29/the-cares-act-has-passed-here-are-the-highlights/?sh=4dce858268cd> (accessed 25.09.2021).

23. Coronavirus and USDA Assistance for Farmers. USDA. Available at: <https://www.farmers.gov/coronavirus> (accessed 1.12.2020).

24. Food Assistance. USDA. Available at: <https://www.usda.gov/coronavirus/food-assistance> (accessed 1.12.2020).

25. Уровень жизни населения. Росстат. Available at: <http://astrastat.gks.ru/storage/mediabank/g5VXROMO/Уровень%20жизни%20населения%20в%202020%20году.pdf> (accessed 25.09.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Овчинников О.Г. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2019. №12. с.7-24. Available at: <http://ras.jes.su/usa-canada/s268667300007685-3-1>

Овчинников О.Г. Регулирование рынка сахара в России: причины событий, последствия предпринятых мер и возможные альтернативы. *Сахарная свёкла*, 2021 №6. Available at: http://sugarbeet.ru/archive/article/_199/regulirovanie-rynka-sahara-v-rossii-prichiny-sobytij/

Овчинников О.Г. Аграрная политика государства в России и США: сравнительный анализ (окончание). *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2020, №2, с.5-25.

REFERENCES

Ovchinnikov O.G. Agricultural State Policy in Russia and the U.S. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2019; 12:7-24.

Ovchinnikov O.G. State Regulation of Sugar Market in Russia: the causes of the events, the consequences of the measures taken and possible alternatives. *Sugar beets*, 2021; 6.

Ovchinnikov O.G. Agricultural State Policy in Russia and the U.S. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2020; 2:5-25.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН)

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

Статья поступила 15.09.2021.

Поступила после рецензирования 22.09.2021.

Принята к публикации 23.09.2021.

Oleg G. OVCHINNIKOV, Senior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)

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

УДК 327.56

DOI: 10.31857/S268667300017220-2

Подходы России и США к разрешению конфликта в Йемене: сравнительный анализ

А.С. Евсеенко

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3409-5901> e-mail: a.evseyenko@iskran.ru

Резюме. Война в Йемене стала уникальным примером американской вовлечённости в ближневосточный военный конфликт. Инициатива здесь полностью отдана союзнику США – Саудовской Аравии, ключевой военной силой также является их региональный партнёр, Объединённые Арабские Эмираты. Однако это не помогло эффективно разрешить конфликт. Соединённые Штаты понесли материальные и репутационные издержки. Непоследовательная позиция США затрудняет разрешение конфликта и наносит ущерб их попыткам выступить посредником между враждующими сторонами. На эту роль претендует Россия. Однако у неё нет рычагов влияния на ключевых внешних участников – Саудовскую Аравию и Объединённые Арабские Эмираты. Её двойственность в отношении исламистских движений не способствуют роли нейтрального посредника.

Ключевые слова: конфликт в Йемене, США, Россия, внешняя политика, урегулирование

Для цитирования: Евсеенко А.С. Подходы США и РФ к разрешению конфликта в Йемене: сравнительный анализ. *США & Канада: экономика политика, культура*. 2021; 51 (11) 54-65. DOI: 10.31857/S268667300017220-2

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

Russian and U.S. Approaches for the Yemen Conflict Resolving: Comparative Analysis

Andrey S. Yevseyenko

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3409-5901> e-mail: a.evseyenko@iskran.ru

Abstract. Yemen war has become a unique example of U.S. involvement in the Middle East conflict. The United States gave up the initiative to its regional ally and didn't pretend to be a key actor on the battlefield. Nevertheless, such an approach hasn't led to the successful conclusion of the armed conflict. The United States has incurred material and reputational losses. Washington *inconsistent* approach made it difficult to resolve a conflict. The United States' claim to be a mediator between hostile parties remains questionable. Russia is pretending to play this role too. Yet, Moscow doesn't have a leverage in its relations with key external parties of Yemen War – Saudi Arabia and United Arab Emirates. Its *inconsistent* approach to Islamism movements doesn't promote Russia as a neutral mediator.

Keywords: Yemen war, Washington. Moscow, Foreign policy. Conflict resolution

For citation: Yevseyenko A.S. 2021. Russian and U.S. Approaches for Yemen Conflict Resolving: Comparative Analysis. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* No. 51(11): 54-64. DOI: 10.31857/S268667300017220-2

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

ВВЕДЕНИЕ

Война в Йемене имеет много общего с другими конфликтами, имевшими место на территории Ближнего Востока и Северной Африки в последние годы. Политический кризис, вызванный противоречивым транзитом власти, вырос в вооружённое противостояние и превратил Йемен в «несостоявшееся», по американской терминологии, государство (*failed state*). Вмешательство внешних игроков только усугубило противостояние и фрагментированность страны. Эскалацией насилия воспользовались террористические группировки, нашедшие свою нишу в гражданской войне. Готовность остановить её не входила в приоритеты мировых держав, поскольку их жизненно важные интересы здесь не фигурировали. Тем не менее, США и РФ приложили усилия к разрешению йеменского конфликта. Сравнительный анализ их подходов к этому урегулированию позволит определить не только дипломатический потенциал двух государств, но и ключевые вызовы, стоящие перед Москвой и Вашингтоном в рамках их ближневосточных курсов.

ЙЕМЕНСКИЙ КОНФЛИКТ ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США: ПРЯМОЛИНЕЙНОСТЬ И КОНТЕКСТНОСТЬ ПОДХОДОВ

В XXI веке Йемен стабильно занимал периферийное положение в ближневосточной политике США. Его официальные власти поддерживали Соединённые Штаты в войне с терроризмом, чем гарантировали себе получение американской финансовой помощи по линии безопасности. Однако её поток оставался относительно скромным. В 2000–2018 гг. Йемен получил от США около 840 млн долл. на укрепление собственных силовых структур и борьбу с террористами. К последним прежде всего относилась образованная в 2009 г. «Аль-Каида на Аравийском полуострове» (АКАП). Но объём этой помощи нельзя назвать масштабными. К примеру, на поддержку антитеррористических сил в Сирии (прежде всего, Сирийских демократических сил, СДС) США выделили более 1,1 млрд долл. в 2017–2020 фин. гг. [1].

Однако даже ограниченные успехи США в борьбе с АКАП оказались девальвированы вакуумом силы в Йемене. Последний образовался на фоне «арабской весны», затронувшей Йемен в 2011 г., и полноценной гражданской войны, охватившей страну в 2014 г. В этой ситуации АКАП расширила свои позиции в южном Йемене, прежде всего в провинциях Аль-Байда, Абьян и Шабва. Её успехи связаны не только с некомпетентностью местных силовиков, но и с пропагандой суннитско-шиитского противостояния. Этому способствовали и йеменские официальные лица, регулярно обвинявшие повстанцев-хуситов из движения «Ансар-Аллах» в связях с Ираном [2].

Именно их действия стали прологом к американскому вмешательству в конфликт. Роспуск парламента и бегство йеменского президента Хади в начале 2015 г. сопровождался ударами боевиков «Ансар-Аллах» по территории Королевства Саудовской Аравии (КСА). В результате уже в марте 2015 г. США поддержали инициативу Эр-Рияда вторгнуться на территорию Йемена. Помимо традиционной борьбы с терроризмом, целями американского участия в образованной коалиции были объявлены недопущение полного захвата Йемена, восстановление там легитимной власти, защита границ Саудовской Аравии, прекращение хуситами боевых действий и их возвращение за стол переговоров [3].

Однако Вашингтон не смог снизить уровень противоречий между своими региональными союзниками. В результате опереться на существующую систему региональных союзов у США не получилось. Военное крыло Совета сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ), «Щит полуострова», не было полностью вовлечено в конфликт. Сыграли свою роль разные трактовки этого конфликта со стороны соседних с КСА государств [4]. В результате Оман не присоединился к интервенции с самого начала, Катар вышел из коалиции на фоне нового обострения противоречий с Эр-Риядом, а ОАЭ и Кувейт отстранились от участия в боевых действиях, когда посчитали свои задачи выполненными.

На снижении эффективности сказались слабость и некомпетентность саудовских вооружённых сил. Американские союзники, несмотря на технологическое превосходство и господство в воздухе, оказались не способны вести контрпартизанскую войну в условиях горной местности. Хуситы, со своей стороны, завоевали поддержку у местного населения и пользовались им для прикрытия. В результате эффективность авиаударов снижалась, приводя лишь к многочисленным человеческим жертвам среди гражданских лиц. При этом боевики «Ансар-Аллах» продолжали в качестве ответных мер наносить ракетные удары по территории КСА, проводить атаки при помощи беспилотников и совершать трансграничные рейды на саудовскую территорию.

Таким образом, США не преуспели ни в защите территории своего союзника, ни в сдерживании источника этих угроз. Вашингтон вслед за йеменскими и саудовскими властями начал рассматривать «Ансар-Аллах» как проводников иранской политики в регионе. При этом связи между хуситами и Ираном оставались достаточно умеренными. Их форсирование началось именно на фоне саудовской интервенции. Поддержав её, США поспособствовали распространению соперничества Эр-Рияда и Тегерана на территорию Йемена. Для Ирана хуситы остаются тактическим союзником в ослаблении Саудовской Аравии [Feierstein, 2017].

Кроме защиты интересов КСА, не была достигнута и задача восстановления легитимной центральной власти. Скорее наоборот, поддерживались все условия для продолжения военных действий и дальнейшей дезинтеграции Йемена. Президент Хади с 2015 г. находился в изгнании, страна расколота на три военно-политических анклава, внутри которых имеются свои противоречия [5]. Интервенция только усилила дезинтеграцию страны, усугубила кризис государственных институтов и рост трайбалистских настроений. В результате американская помощь йеменским силовым структурам пошла на спад: эффективность её расходования традиционно была под вопросом, но теперь предоставляемые средства по сути шли бы на под-

держку одной из фракций в гражданской войне. Более того, США не обустраивали эту помощь шагами по политическому урегулированию. В результате и руководство Йемена (как в лице бывшего президента Йемена А. Салеха, так и в лице А. Хадди), отвергало любые предложения по сокращению президентских полномочий [6]. Хуситам же предлагался проект конфедеративного устройства государства, который отсекал бы их от выхода к морю, и оставляет в окружении враждебных военно-политических анклавов [Mezzell, 2019].

При этом США обладали всеми необходимыми средствами, чтобы переломить ход конфликта. Тем не менее, ни одна из президентских администраций не попыталась воспользоваться этим инструментарием в полной мере. Прежде всего, речь идёт об ограничениях поставок новейших систем вооружений в КСА и ОАЭ – ключевые действующие игроки в йеменском конфликте. Белый дом руководствовался не только экономическими соображениями. Следует также учитывать, что КСА остаётся ключевым ближневосточным союзником США в решении проблем безопасности. Поэтому вашингтонский политический истеблишмент так и не смог договориться о прекращении этих поставок, несмотря на многочисленных сторонников такой меры в отношении КСА и ОАЭ в своих рядах. Подобный подход, «критика интервенции при продолжении поставок вооружений интервентам», стали исповедовать и другие западные партнёры Эр-Рияда, к примеру Великобритания [Охошин, 2020].

Эта двойственность подходов была характерна для всех трёх президентских администраций в Вашингтоне (с 2015 г.) – Б. Обамы, Д. Трампа и Дж. Байдена. Они продолжали сотрудничество с просаудовской коалицией при одновременном отрицании причастности к её деятельности. Первоначально поддержка США сводилась к военным консультациям, обмену разведывательными данными и дозаправке самолётов, наносивших авиаудары. Ситуация начала меняться под давлением американского истеблишмента, особенно на фоне убийства журналиста Дж. Хашогги саудовскими спецслужбами в октябре 2018 г. В результате администрация Д. Трампа была вынуждена ввести запрет на дозаправку самолётов коалиции, а обмен данными ограничился информацией об угрозах саудовским официальным лицам [7]. При этом стоит учитывать, что из девяти ветоированных Д. Трампом законопроектов, четыре были направлены против интересов КСА [8].

Не отличается новизной и подход администрации Дж. Байдена. Он содержит ту же размытость формулировок, противоречивый набор мер по снижению эскалации и отсутствие конечной цели. Анонсировано прекращение поддержки «наступательных» операций в Йемене, однако не объяснена грань между оборонительными и наступательными действиями. К примеру, не ясна трактовка ударов коалиции по Таизу, Ходейде и Сане в марте 2021 г. в ответ на осаду хуситами Маариба. В очередной раз приостановлена сделка по поставкам высокоточных боеприпасов (первой это сделала администрация Б. Обамы) в Саудовскую Аравию. При этом американцы продолжают осуществлять техническое обслуживание саудовских самолётов F-15 и F-16, главной ударной силы коалиции. Также остаётся открытым вопрос о методах США по привлечению хуситов к прекращению огня и столу переговоров, помимо призывов перейти к диалогу. Админи-

страция Дж. Байдена не вносит ясности и в вопрос будущей политической структуры Йемена – главный камень преткновения в этом конфликте. Для многих йеменских фракций проект конституции 2015 г. потерял свою актуальность [9].

В итоге «успехи» американской политики в Йемене относительно поставленных накануне саудовской интервенции целей, можно свести - и то очень условно, так как роль США в их достижении была только косвенной,- к двум направлениям. Во-первых, хуситам не удалось полностью захватить Йемен, хотя в стране нет силы, способной взять государство под свой контроль. Во-вторых, джихадисты в лице АКАП и местных представителей «Исламского государства» (ИГ) не получили здесь широкого территориального контроля и доступ к ресурсам. Безусловно, в этом есть доля американо-эмиратской кооперации в борьбе с террористами, в частности ликвидация высокопоставленных членов АКАП. Однако существуют и более фундаментальные причины нераспространения джихада в Йемене. Его население весьма консервативно в своих религиозных воззрениях и к идеям глобального джихада относится равнодушно. Именно поэтому АКАП сосредоточена на внутрийеменской повестке дня. В противном случае она рискует потерять поддержку местного населения, прежде всего на юге страны, видящего в ней защитников от хуситов. ИГ в лице «Вилайет Йемен» так и не завоевала здесь популярность. Причины лежат в кризисе лидерства, неизбирательности и жёсткости терактов, а также перманентном противостоянии с АКАП [Kendall, 2019].

Таким образом, Соединённые Штаты не избежали репутационных и материальных потерь в попытке переложить ответственность за безопасность своего регионального союзника на плечи последнего, ограничившись военно-технической, разведывательной и дипломатической поддержкой. Более того, они поспособствовали усугублению и затягиванию конфликта из-за отсутствия приоритетной цели и ясных критериев её достижения.

Но, несмотря на эти стратегические просчёты, у Вашингтона сохраняется потенциал изменить ситуацию в Йемене. Прежде всего, есть рычаги воздействия на ключевых участников данного конфликта. Это касается как региональных держав – КСА и ОАЭ, так и локальных негосударственных игроков. Однако интерес США к его разрешению дестимулирован: Йемен не является прямым источником угроз для США. Борьба с терроризмом уступила место в приоритетах американской внешней политики противостоянию с мировыми державами, бросающими вызов американскому лидерству [10]. Курс администрации Дж. Байдена на прекращение участия в «бесконечных войнах» и минимизацию американского присутствия на Ближнем Востоке даёт больше предпосылок к отстранению США от этого конфликта, чем к продуктивному участию в его разрешении. Сложность конфликта, фрагментированность йеменского общества и уровень дезинтеграции государства существенно затрудняют приход и закрепление здесь позиций конкурирующей с США державы.

РОССИЙСКИЙ ПОДХОД К РАЗРЕШЕНИЮ ЙЕМЕНСКОГО КОНФЛИКТА: ЕГО ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

К началу гражданской войны Йемен был на периферии ближневосточной политики РФ. Отношения между Москвой и Саной были весьма скромными. Их ос-

новное содержание составляли военно-технические связи, проекты по геологоразведке и добыче углеводородов. Также предполагались более тесное сотрудничество двух государств в борьбе с пиратством [11]. Однако Йемен не занимал значительных позиций в российском экспорте вооружений ни в региональном, ни в мировом масштабе [12]. Нефтегазовые проекты требовали дополнительной разведки и инвестиций при отсутствии ярко выраженного интереса со стороны йеменских властей к участию российских компаний [13].

Начало конфликта кардинально изменило ситуацию. Поставки вооружений были свёрнуты после введения эмбарго со стороны ООН, а в нефтегазовых проектах закрепили за собой лидерство саудовские и эмиратские конкуренты российских компаний [14]. Ключевым интересом РФ было объявлено прекращение боевых действий и переход противников к переговорам [15].

Также Москва обозначила претензии на статус посредника в диалоге между конфликтующими сторонами. Предпосылки для подобного развития событий были. РФ воздержалась от критики Эр-Рияда, несмотря на несанкционированность интервенции со стороны ООН. При этом вторжение просаудовской коалиции в Йемен Москва не поддержала, несмотря на все попытки Эр-Рияда изменить её позицию [16]. Одновременно Россия демонстрировала равноудалённость и поддерживала дипломатический контакт со всеми ключевыми фракциями, участвующими в гражданской войне. Поэтому она могла претендовать на статус нейтрального посредника при разрешении конфликта.

Однако в политике РФ по его урегулированию прослеживается та же контекстность, что и в американском подходе. На неё оказывали существенное влияние отношения РФ с КСА и ОАЭ. Во многом именно они создавали тот спектр возможностей, где Россия могла бы влиять на конфликт. Но её дипломатический потенциал оставался ограниченным. Россия не была столь глубоко вовлечена во внутрийеменские дела, как КСА или ОАЭ. У неё не было рычагов для воздействия на враждующие стороны, какими располагали региональные державы [Issaev, Korotayev, 2020]. Тем не менее, со стороны последних был спрос на российский дипломатический потенциал [17]. Это объясняется не только постоянным членством России в Совете Безопасности ООН, но и неготовностью многих участников йеменского конфликта идти на прямые переговоры друг с другом. Причём в обоих случаях в поддержку РФ работало наследие советской эпохи. За счёт права голоса в СБ ООН Россия заблокировала резолюции, возлагавшие вину в конфликте на «Ансар-Аллах» (они содержали обвинения в адрес Ирана) и отменявшие эмбарго на поставки вооружений в Йемен. При этом её отказ поддержать саудовскую инициативу штурма г. Ходейда уравнивался осуждением хуситов за ракетные удары по территории КСА [18]. Таким образом, удавалось балансировать между интересами региональных держав и поддерживать нейтралитет.

В российском посредничестве между йеменскими фракциями также проявились контакты, выстроенные ещё в годы советского присутствия в регионе. Благодаря связям с местными политиками левого толка, Россия сыграла заметную роль в урегулировании противоречий между враждующими фракциями в южном Йемене [19].

Эти успехи, однако, не позволяют России претендовать на главную роль в разрешении конфликта в Йемене. Отказ РФ от блокового подхода и ориентир на инклюзивность переговорного процесса соответствуют региональной специфике. Ближневосточные альянсы крайне неустойчивы, нацелены на решение сиюминутных проблем, а не на долгосрочное решение конфликтов [Сучков, Ходынская-Голенищева, 2021]. Тем не менее, включение всех конфликтующих сторон в переговорный процесс сильно сужает возможный спектр договорённостей между ними. На примере Йемена таким вопросом стали поставки гуманитарной помощи. Здесь роль России существенна [20]. Однако подобный подход не позволяет рассчитывать на полноценное урегулирование конфликта. Его достижения будут иметь ограниченное миротворческое значение.

Избранная Россией роль посредника также может оказаться невостребованной. Спрос на нейтрального посредника существует в условиях, когда стороны не готовы перейти к прямому диалогу. Как только ситуация меняется, необходимость в посреднике исчезает, и влияние на конфликт снижается [21].

Ещё одним уязвимым местом России в её йеменской политике является её традиционно непоследовательное отношение к исламистским группировкам. РФ нацелена на диалог с официальными властями в лице президента Хади, однако его военную силу олицетворяют бойцы движения «Аль-Ислах». Последнее является йеменским крылом «Братьев-мусульман», признанных в России террористической организацией. Данный момент создаёт риски для восприятия РФ как надёжного, договороспособного партнёра.

Но самым проблемным моментом является отсутствие у России экономических и силовых средств воздействия на основных участников конфликта. В результате те договорённости, в выработке которых Россия принимала непосредственное участие, испытывают серьёзные проблемы с имплементацией. Примером является соглашение по деблокированию порта Ходейда, имеющего критически важное значение для поставок гуманитарной помощи в Йемен [Fakirah, 2020].

Таким образом, российский дипломатический ресурс не проявил себя в полную силу на йеменском направлении. Здесь были бы необходимы более тесные связи с участниками конфликта на основе долгосрочных гарантий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конфликт в Йемене продемонстрировал все характерные недостатки американских подходов к разрешению ближневосточных конфликтов: отсутствие стратегического мышления, несформулированность приоритетной цели и критериев её достижения, рассмотрение союзника как средства для снижения издержек, его безусловная и прямолинейная поддержка. В результате США не только не реализовали имевшийся миротворческий потенциал, но и способствовали затягиванию и углублению конфликта.

Выстроенные ими региональные союзы, прежде всего с ССАГПЗ, находятся в кризисе. Они по-прежнему ориентированы на сдерживание глобальных или региональных соперников США и их союзников при достаточно слабом уровне интеграции участников союза.

При этом, данные структуры не соответствуют реалиям многополярного мира, где влияние в регионе может определяться не только военной силой, а угроза может исходить от негосударственного участника. Они по-прежнему ориентированы под нужды военных, а не военно-гражданских конфликтов. Тем не менее, они всё ещё способны оказывать существенное влияние на решение проблем региональной безопасности.

Перспективы их реформирования остаются под вопросом, поскольку Соединённые Штаты нацелены на сокращение своего военного присутствия в регионе. Это не означает, что США не смогут проецировать силу или выполнять союзнические обязательства. Выстроенные Вашингтоном механизмы военной кооперации позволяют оперативно отреагировать на возникающие кризисы.

При этом сами союзники не останутся беззащитны, и не будут вынуждены искать помощи у американских соперников. Скорее, они будут искать возможности урегулировать имеющиеся противоречия со своими региональными противниками. Такой процесс уже идёт и приводит к первым результатам. Примерами являются как катарский кризис, так и сближение монархий Персидского залива с Израилем. Также продолжают попытки урегулировать противоречия в турецко-эмиратских, турецко-египетских, саудовско-иранских отношениях. Отстранение США от этих внутрорегиональных противоречий будет способствовать поискам компромиссов между конфликтующими сторонами.

США, со своей стороны, способны стимулировать эти процессы, как это было продемонстрировано при заключении «Соглашения Авраама». В самом американском истеблишменте есть понимание необходимости отойти от прямолинейной, безусловной поддержки союзников. Особенно в условиях, когда из региона не исходит прямой угрозы Соединённым Штатам. Примером служит внесённый в Сенат 15 апреля 2021 г. демократом Робертом Менендесом законопроект «О безопасном экспорте F-35» (*S.1182 - Secure F-35 Exports Act of 2021*), запрещающий странам – покупателям этих истребителей (за исключением Израиля) передавать любые вооружения повстанцам, действующим против региональных интересов США. Таким образом, у Вашингтона есть возможность отрегулировать рычаги для воздействия на ключевых ближневосточных партнёров.

Этого нельзя сказать о России. Конфликт в Йемене продемонстрировал весьма ограниченное влияние России на его участников. Оно вызвано не только слабостью российской экономики и отсутствием возможностей проецировать силу в регионе. РФ постаралась дистанцироваться от конфликта и не связывать себя долговременными обязательствами с его ключевыми сторонами. В результате она не реализовала свой дипломатический потенциал в полной мере.

В целом возможности России влиять на ближневосточные конфликты весьма ограничены. Дело не только в интересах региональных держав, которые необходимо учитывать. Россия использует наследие советской политики на Ближнем Востоке, у неё очень небольшой потенциал для наращивания связей и укрепления позиций в регионе. Ближний Восток остаётся территорией политической и военной турбулентности. Работая в таких странах как Йемен, российские компании вынуждены брать на себя дополнительные риски, связанные с безопасностью.

К таким издержкам готовы не все. С другой стороны, местные власти не расположены сотрудничать на монопольных условиях, к которым тяготеет российский бизнес. Последний не всегда выдерживает конкуренцию с китайскими, индийскими, саудовскими и турецкими бизнес-структурами. Также существует риск попадания под американские санкции, особенно когда речь идёт о поставках российских вооружений. В результате проекты в геологоразведке не обязательно вырастают в соглашения о добыче полезных ископаемых, а меморандумы о военнотехническом сотрудничестве – в прозрачные контракты на поставку вооружений.

Как представляется, сокращение американского военного присутствия в регионе и дальнейшие попытки региональных держав урегулировать имеющиеся между ними противоречия будут способствовать скорее снижению, а не росту российского влияния. Роль Москвы как нейтрального посредника не будет востребована в условиях прямого диалога между региональными противниками. В результате усилия РФ по расширению и укреплению связей в регионе порой превращаются не в основательные и взаимовыгодные отношения с ближневосточными державами, а в инструмент для давления на США [22].

Тем не менее, Россия и Соединённые Штаты могут сотрудничать в урегулировании йеменского кризиса. Обе страны нацелены на сохранение территориальной целостности государства, противостоят джихадистам и политическому, а не военному разрешению конфликта. Важным элементом здесь является формула политического урегулирования. Её конечной целью могла бы быть децентрализация власти и трансформация Йемена в парламентскую республику. Сложность, как и в 2014 г., может возникнуть в транзите власти от действующего президента Хади к переходной структуре. Несмотря на сомнительную легитимность и опору на боевиков движения «Аль-Ислах», он пользуется поддержкой официального Эр-Рияда и признаётся ООН как глава государства. Поэтому совместные усилия сверхдержав здесь крайне необходимы. У Москвы есть налаженные контакты с внутрийеменскими фракциями, у Вашингтона – влияние на ключевых внешних участников конфликта. Однако периферийность Йемена как для российских, так и для американских интересов делают возможными диаметрально противоположные сценарии. Две сверхдержавы могут организовать сотрудничество с такой же долей вероятности, как и дистанцироваться от конфликта.

ИСТОЧНИКИ

1. Humud C., Blanchard C. Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response // CRS. 27.07.2020. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33487.pdf> (accessed: 13.07.2021).
2. Yemen's al-Qaeda: Expanding the Base // International Crisis Group, Report No. 174, 02.02.2017. Available at: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen/174-yemen-s-al-qaeda-expanding-base> (accessed: 13.07.2021).
3. Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the Situation in Yemen // The White House Office of the Press Secretary, 25.03.2015. Available at: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/25/statement-nsc-spokesperson-bernadette-meehan-situation-yemen> (accessed: 14.08.2021).

4. Aljabri M. Gulf Security: Peninsula Shield Force and Iran // Third International Security Conference, March 2017. Available at: https://www.researchgate.net/publication/316666885_Gulf_Security_Peninsula_Shield_Force_and_Iran (accessed: 18.08.2021).
5. Have Yemenis given up on Hadi during six-year exile? // *Al-Monitor*. 02.06.2021. Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/have-yemenis-given-hadi-during-six-year-exile#ixzz76SwBGMOp> (accessed: 23.08.2021).
6. Семенов К. Йемен: корни забытой войны // TRT на русском: новостной портал. 30.12.2020. Available at: <https://www.trtrussian.com/mnenie/jemen-korni-zabytoj-vojny-3996716> (accessed: 16.08.2021).
7. Raghavan S., Ryan M. The U.S. is changing tack on the Saudi-led war in Yemen. That's the easy part // *The Washington Post*, 05.02.2021. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/middle_east/biden-yemen-diplomacy-challenges/2021/02/05/d7b4f97c-6712-11eb-bab8-707f8769d785_story.html (accessed: 28.08.2021).
8. Donald Trump: Vetoed legislation // *Ballotpedia*. 26.01.2021. Available at: https://ballotpedia.org/Donald_Trump:_Vetoed_legislation (accessed: 18.08.2021).
9. Day S. The Future Structure of the Yemeni State // The Middle East Institute. 14.08.2019. Available at: <https://www.mei.edu/publications/future-structure-yemeni-state> (accessed: 12.08.2021).
10. Renewing America's Advantages. Interim National Security Strategic Guidance // The White House, March 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf> (accessed: 16.08.2021).
11. Yemen to buy Russian weapons // *The New York Times*, 07.12.2009. Available at: <https://www.nytimes.com/2009/02/27/world/africa/27iht-27yemen.20489549.html> (accessed: 15.08.2021).
12. Russian defense industry and arms trade: facts and figures // Centre for Analysis of Strategies and Technologies, 14.02.2012. Available at: http://www.cast.ru/files/book/all-stats_eng_14_02_2012.pdf (accessed: 15.08.2021).
13. Российские нефтегазовые компании заинтересовались Йеменом // *Neftegaz.ru*, 03.07.2013. Available at: <https://neftegaz.ru/news/companies/258107-rossiyskie-neftegazovye-kompanii-zainteresovalis-yemenom/> (accessed: 12.08.2021).
14. Цуканов Л.С., Н.А. Мохаммед. Россия и Йемен: зеркало стратегических интересов // Российский совет по международным делам. Блог Леонида Цуканова. 15.07.2020. Available at: <https://russiancouncil.ru/blogs/ltsukanov/rossiya-i-yemen-zerkalo-strategicheskikh-interesov/> (accessed: 15.09.2021).
15. Лавров призвал йеменских повстанцев и коалицию прекратить боевые действия // *Ведомости*, 31.03.2015. Available at: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2015/03/31/lavrov-prizval-iemenskih-povstantsev-i-koalitsiyu-prekratit-boevie-deistviya> (accessed: 04.08.2021).
16. Riedel B. Saudi's star prince keeps rising, visits Putin in St. Petersburg // Brookings Institute, 19.06.2015. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2015/06/19/saudi-star-prince-keeps-rising-visits-putin-in-st-petersburg/> (accessed: 03.09.2021).
17. Semenov K. Saudis could seek Russian bailout in Yemen // *Al-Monitor*, 09.10.2017. Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2017/10/saudi-arabia-bail-out-yemen-conflict-mediation.html> (accessed: 04.09.2021).
18. Россия и Йемен: нетерпеливое вмешательство для иных целей // *Иносми.ру*, 03.03.2018. Available at: <https://inosmi.ru/politic/20180303/241621198.html> (accessed: 12.08.2021).
19. Рамани С. Больше посредничества. Зачем Россия наращивает активность в Йемене // Московский центр Карнеги, 24.10.2018. Available at: <https://carnegie.ru/commentary/77565> (accessed: 19.08.2021).

20. UN Special Envoy Griffiths Notes Progress in Yemeni Peace Process // Sputnik International. 12.01.2019. Available at: <https://sputniknews.com/20190112/yemen-un-special-envoy-interview-1071419618.html> (accessed: 04.09.2021).

21. Semenov K. Russia looks for way back into Yemen // *Al-Monitor*. 11.06.2021. Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/russia-looks-way-back-yemen> (accessed: 14.08.2021).

22. A Saudi prince on the postponement of the visit of the US Secretary of Defense and the reception of a Russian official: Saudi Arabia does not accept dictates // Middle East in 24. 11.09.2021. Available at: <https://middleeast.in-24.com/News/217392.html> (accessed: 14.08.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Охошин О.В. 2020. Трансформация британской политики на Ближнем Востоке // *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. №6. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-britanskoy-politiki-na-blizhnem-vostoke> (accessed: 14.09.2021).
2. Сучков М.А., Ходынская-Голенищева М.С. 2021. Сравнительный анализ российских стратегий союзничества на Ближнем Востоке // *Сравнительная политика*. №1. – С. 69-81.

REFERENCES

1. Issaev L., Korotayev A. 2020. Russia's Policy towards the Middle East: The Case of Yemen // *The International Spectator*, Vol.55, No. 3, P. 132-147.
2. Fakirah, I. 2020. The Hodeida Agreement that Never Was: Design, Implementation, and Implications on Conflict and Peace in Yemen // *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, No. 114, P. 271-276.
3. Feierstein G. 2017. Is There a Path Out of the Yemen Conflict?: Why It Matters // *PRISM*, Vol. 7, No. 1. P. 16-31.
4. Kendall E. 2019. The Failing Islamic State within The Failed State of Yemen. Perspectives on Terrorism // *Terrorism Research Initiative*. P. 77-86.
5. Mezzell, A. 2019. Deterring Terrorists Abroad: The Implausibility of Indirect Deterrence // *Strategic Studies Quarterly*. Vol. 13, No. 1. P. 134-152.
6. Okhoshin O.V. 2020. Transformation of British Foreign policy in Middle East] (In Russ.) *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, №6. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/transformatsiya-britanskoy-politiki-na-blizhnem-vostoke> (accessed: 14.09.2021).
7. Suchkov M.A., Khodynskaya-Golenischeva M.S. 2021. Comparative Analysis of Russia's Alliance-Formation Strategies in the Middle East (In Russ.). *Comparative Politics Russia* [No.1 (12). P. 69-81.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЕВСЕЕНКО Андрей Сергеевич, кандидат политических наук, научный сотрудник Отдела внешнеполитических исследований Института Соединённых Штатов Америки и Канады Российской академии наук. Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулоч, 2/3,

Andrey S. YEVSEENKO, Candidate of Sciences (Politicalology), Senior Research Fellow, Department of Foreign Policy Researches, Academic Secretary, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences, 2/3, Khlebyny pereulok, Moscow, 121069 Russian Federation

Статья поступила в редакцию / Received 19.09.2021.

Поступила после рецензирования / Revised 27.09.2021.

Принята к публикации / Accepted 28.09.2021.

УДК: 327.8

DOI: 10.31857/S268667300017221-3

АФРИКОМ против Эболы

В.К. Пархоменко

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7762-2188>

e-mail: vkpb2@mail.ru

Резюме: Вспышка инфекционной болезни, вызванной вирусом Эбола в Западной Африке в 2014–2016 гг., считается одним из самых серьёзных гуманитарных кризисов, с которыми международное сообщество столкнулось в последние годы. В США в начале сентября 2014 г. она была признана угрозой национальной безопасности, что поставило перед администрацией президента Барака Обамы вопрос о необходимости принятия срочных мер для её нейтрализации. Поскольку наиболее пострадавшей от Эболы в плане потери человеческих жизней оказалась Либерия, в Вашингтоне было принято решение направить в эту африканскую страну для оказания её гражданам гуманитарной, инженерно-технической и медицинской помощи воинский контингент из Африканского командования ВС США (АФРИКОМ) численностью около трёх тысяч военнослужащих. В статье раскрывается несоответствие между строительством больниц и потребностями либерийцев, пострадавших от лихорадки Эбола, в области здравоохранения, и развёртыванием американских войск, ориентированных на проведение военных операций.

Ключевые слова: Эбола, Либерия, Гвинея, Сьерра-Леоне, Соединённые Штаты, милитаризация, АФРИКОМ, помощь

Для цитирования: Пархоменко В.К. АФРИКОМ против Эболы. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51 (11): 65–79. DOI: 10.31857/S268667300017221-3

AFRICOM versus Ebola

Valentin K. Parkhomenko

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7762-2188>

e-mail: vkpb2@mail.ru

Abstract: The outbreak of infectious which was caused by the Ebola virus be one of the most humanitarian crises that the international community has encountered in recent years. In early September 2014 it was recognized in the USA as a threat to their national security, putting President Obama administration to the need for urgent measures to neutralize it. Since Liberia was the most affected by Ebola in terms of human losses, the decision was adopted in Washington to seed to this African Command (AFRICOM), numbering about three thousand troops to provide its citizen with humanitarian, engineering and medical care. The article reveals the disconnect between the construction of affected with Ebola and the deployment of US combat-oriented troops.

Keywords: Ebola, Liberia, Guinea, Serra Leone, US, militarization, AFRICOM, aid

For citation: Parkhomenko V.K. AFRIKOM against Ebola. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51 (11): 65-79. DOI: 10.31857/S268667300017221-3

ВВЕДЕНИЕ

Достигнутые в середине XX века успехи в борьбе с инфекционными болезнями породили иллюзию скорой их ликвидации. Однако в последующие десятилетия, и особенно в начале XXI века, эта уверенность была подвергнута сомнению. Жизнь показала, что инфекционные болезни, как свидетельствует в наши дни пандемия коронавируса COVID-19, по-прежнему наносят огромный гуманитарный и экономический ущерб мировому сообществу, не только не уступая своих позиций, а, напротив, переходя в наступление.

В целом же конец XX – начало XXI столетия характеризуется появлением ряда новых для человечества инфекционных болезней, что стало одной из причин высокой смертности населения от них.

Эпидемиологи и инфекционисты отмечают, что смертность от инфекционных болезней (как хорошо известных, так и новых), составляет 33% от общего ежегодного числа смертей и занимает второе место в мире в этой мрачной статистике, что представляет собой серьёзную угрозу развитию человечества.

ВСПЫШКА ЛИХОРАДКИ ЭБОЛА В ЗАПАДНОЙ АФРИКЕ И РЕАКЦИЯ НА НЕЁ ВСЕМИРНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Ярким примером чрезвычайной актуальности проблемы инфекционных болезней явилась вспышка семь лет назад нового вирусного заболевания, которая поначалу не вызвала особой озабоченности в мире, но к лету 2014 г. достигла масштабов эпидемии в трёх африканских странах (Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне). По итогам совещания Комитета международных медико-санитарных правил, состоявшегося 6 августа 2014 г., Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) сделала заявление о том, что вспышка болезни, вызванной вирусом Эбола в 2013–2014 гг. в Западной Африке, является чрезвычайным событием и представляет риск для здоровья людей в других странах [1]. Заражение ею обычно происходило при контактах с биологическими жидкостями инфицированного человека, живого или мёртвого, либо от животных, главным образом летучих мышей, на которых охотились и которых употребляли в пищу многие жители африканских деревень.

Это была наиболее серьёзная вспышка нового вирусного заболевания за почти 40 лет, прошедших с момента его обнаружения в декабре 1976 г. в одной из деревень тогдашней Республики Заир (ныне Демократической Республике Конго) возле реки Эбола, по названию которой стали затем именовать и эту болезнь. Вирус Эбола представлял тогда серьёзную угрозу не только жизни, но и здоровью и безопасности населения пострадавших стран, а также их социально-экономическому развитию. И если поначалу вспышки новой болезни имели место в небольших населённых пунктах и были ограничены во времени, то летом

2014 г. случаи нового вирусного заболевания отмечались не только в труднодоступных африканских деревнях, но и в густонаселённых городах.

Первое сообщение о массовом характере болезни, вызванной вирусом Эбола в Гвинее, появилось в марте 2014 г. Позднее она была обнаружена в соседних Сьерра-Леоне и Либерии, а в конце июля – в Нигерии и Сенегале.

По данным ВОЗ, заболевание распространялось быстрее, чем предпринимались усилия в борьбе с ним: число заражённых этой вирусной инфекцией на конец сентября 2014 г. составило свыше 6,5 тысячи человек, из них более 3 тысяч – с летальным исходом [2]. Проведённые ВОЗ эпидемиологические расследования случаев новой болезни свидетельствовали о непонимании сложившейся ситуации не только местным населением, но также властями и лечащими врачами этих стран [3]. На это указывали происшедшие летом 2014 г. массовые волнения и драматические события в Либерии, когда правительство изолировало отдалённые населённые пункты на севере страны, а также применило заграждения из колючей проволоки в районе трущоб Вест Пойнта в Монровии (столице Либерии), создав то, что гуманитарные работники называли «чумными деревнями». Страх местного населения перед этой болезнью, постоянное нарушение им противоэпидемического режима, в том числе и со стороны либерийских медиков, создавали тогда серьёзные проблемы и мешали проведению эффективных ответных мер, осуществляемых ВОЗ [4].

Сходная картина наблюдалась и в соседних Сьерра-Леоне и Гвинее, где местные власти также устраивали карантинные зоны в районах, сильно пострадавших от лихорадки Эбола, чтобы снизить вероятность распространения вируса на территорию сопредельных с ними стран [5].

В этом противостоянии представителей государства и противников жёстких мер среди местного населения не обошлось и без эксцессов. В середине сентября 2014 г. в Гвинее были убиты восемь сотрудников гуманитарных миссий по борьбе с лихорадкой Эбола, которые сопровождали инфицированных лиц для их изоляции [6].

Важной особенностью вспышки лихорадки Эбола в 2014 г. являлось заболевание со смертельным исходом свыше четырёхсот человек из числа квалифицированного местного медицинского персонала, строго соблюдавшего правила биологической защиты при работе с пациентами, что подталкивало к подозрению о возможности аэрозольной передачи инфекции. Впоследствии эту гипотезу подтвердили лабораторные исследования, которые доказали высокую опасность заражения вирусом Эбола аэрозольным путём и свидетельствовали о его высокой летальности.

В целом же вспышка этой инфекционной болезни в Либерии, Гвинее и Сьерра-Леоне выявила все слабые стороны их национальных систем здравоохранения, потому и проявилась особенно жёстко в этих крайне бедных западноафриканских странах, где на сто тысяч человек приходился один либо два врача. Стремясь к

быстрому предотвращению дальнейшего распространения вируса Эбола в Западной Африке, ВОЗ организовала специальную правительственную встречу. Она проводилась 2–3 июля 2014 г. в Аккре (столице Ганы) и собрала министров здравоохранения и высокопоставленных чиновников в области здравоохранения из 11 африканских стран, а также соответствующих партнёров, людей, выживших после болезни, вызванной вирусом Эбола, представителей авиакомпаний, спонсирующих организаций и обществ. Целью встречи был поиск консенсуса между государствами-участниками и партнёрами по поводу оптимальных путей блокирования распространения этого инфекционного заболевания в странах Западной Африки. На встрече акцентировалось внимание на достижении чёткого понимания сложившейся ситуации и ответа на неё, включая разработку оперативного плана борьбы с эпидемией. Результатом встречи стал документ «Стратегия усиленного ответа на вспышку вируса Эбола в Западной Африке» [7].

ВОЗ также поставила цель остановить в течении 6–9 месяцев распространение вируса Эбола, о чём говорится в опубликованной ею «дорожной карте» [8].

Вспышка болезни, вызванной вирусом Эбола в Западной Африке в 2014–2016 гг., считается одним из самых серьёзных гуманитарных кризисов, с которыми в последнее десятилетие столкнулось международное сообщество. В сентябре 2014 г., когда кризис был в разгаре, количество еженедельных случаев заболевания достигало тысячи. К 14 января 2016 г., когда ВОЗ официально объявила об окончании эпидемии, кризис длился уже почти два года, в течение которых свыше 28 600 человек были инфицированы и более 11 300 жизней были потеряны, в основном в Гвинее, Либерии и Сьерра-Леоне [9].

Столкнувшись с таким разрушительным гуманитарным кризисом, всё международное сообщество проявило огромное мужество в борьбе с этим тяжёлым, часто смертельным заболеванием. После объявления ВОЗ в августе – сентябре 2014 г. о том, что болезнь, вызванная вирусом Эбола, представляет собой «чрезвычайную ситуацию» в области общественного здравоохранения, и заявления Совета Безопасности ООН, что Эбола несёт «угрозу международному миру и безопасности», многие страны, а также международные и неправительственные организации и фармацевтические компании приняли участие в борьбе с этим беспрецедентным вызовом человечеству.

ИНИЦИАТИВЫ АДМИНИСТРАЦИИ Б. ОБАМЫ

Соединённые Штаты сыграли большую роль в международных усилиях по прекращению распространения лихорадки Эбола. Волна тревожных новостей об этом заболевании оказала заметное влияние как на простых граждан, так и на администрацию США.

7 сентября 2014 г. вспышка лихорадки Эбола в Западной Африке была названа в качестве угрозы национальной безопасности Соединённых Штатов. По мнению президента Б. Обамы, роль Америки в борьбе с этой инфекционной болезнью должна была заключаться в мобилизации международного сообщества. Основным пунктом стратегии Вашингтона стало устранение самого очага

заражения, для чего была необходима отправка добровольцев в западноафриканские страны.

Следует отметить, что на тот период времени от лихорадки Эбола не было ни вакцин, ни какого-либо специального лекарства. Одна из главных причин этой ситуации заключалась в том, что ни одна из крупных фармацевтических компаний мира, в том числе и американских, не вложила средств в разработку соответствующей вакцины, поскольку у неё был очень ограниченный на тот момент рынок и она не могла принести сверхприбыли. Разработки такой вакцины финансировали Министерство обороны США и Национальный институт здравоохранения, опасаясь, что вирус Эбола может быть использован в качестве биологического оружия.

Несмотря на предпринятые в США усилия удержать распространение инфекции в пределах Западной Африки, она, тем не менее, вскоре попала и в США. И если до начала октября 2014 г. вопрос относительно вируса Эбола рассматривался в Вашингтоне как очередной повод проявить себя в качестве лидера мирового сообщества, то после смерти 8 октября прибывшего накануне в Техас выходца из Либерии, гражданина США Томаса Эрика Дункана эпидемия Эболы перешла из списка международных проблем в разряд внутренних.

Настоящую панику среди населения Соединённых Штатов вызвали сообщения СМИ о нарушениях внутреннего регламента сотрудниками госпиталя, где находился Т.Э. Дункан, в результате чего у двух контактировавших с ним медсестёр было диагностировано заражение Эболой. В зоне риска тогда оказались полторы тысячи человек, не считая тысячи пассажиров круизного лайнера, который был вынужден преждевременно вернуться в техасский порт.

Всеобщие панические настроения, усиливаемые алармистскими сообщениями ведущих американских новостных каналов, обострили тогда внутриполитические дебаты накануне предстоящих в ноябре промежуточных выборов в Конгресс США. Недовольство республиканцев вызвал отказ Белого дома ввести запрет на транспортное сообщение Соединённых Штатов со странами Западной Африки. К ним присоединились и некоторые демократы, боровшиеся на выборах за свои места в Сенате и Палате представителей и стремившиеся отстраниться от непопулярных действий правительства, касающихся борьбы с вирусом Эбола.

Администрация Б. Обамы объяснила свою позицию стремлением держать передвижение инфицированных под контролем, обеспечить свободное перемещение добровольцев в зону заражения, а также отсутствием прямых авиарейсов в инфицированные Эболой западноафриканские страны. Сторонники Б. Обамы, в свою очередь, обвиняли предыдущую республиканскую администрацию Дж. Буша-младшего в сокращении бюджета Центра по контролю и профилактике инфекционных заболеваний и других федеральных органов, в чьи полномочия входила бы и борьба с распространением Эболы [10].

В такой ситуации Б. Обама, помимо ответа на критику своих политических противников, настаивавших на необходимости более активных действий в отношении потенциальной угрозы лихорадки Эбола американскому населению, сосредоточился на сдерживании панических настроений в стране.

Кроме отрицательных заявлений на международном уровне, в которых президент настаивал на том, что несколько случаев заражения вирусом Эбола в США ещё нельзя считать эпидемией, администрация приняла ряд мер с целью не допустить панику внутри страны и доказать гражданам, что правительство держит ситуацию под контролем. Для этого была учреждена новая должность по координации борьбы с заболеванием, которую занял Рон Клайн, бывший глава администрации двух вице-президентов, человек со значительным управленческим опытом, хотя и не имевший отношения к здравоохранению [11]. К выработке ответа на лихорадку Эбола подключили также Министерство обороны США, где была создана команда быстрого реагирования в составе 30 человек, которые после ускоренного обучения должны были находиться в постоянной готовности и прибыть на место службы в случае обнаружения новых заражённых лиц в течение 72 часов.

В целях профилактики от занесения вируса в США, в американских аэропортах была введена процедура быстрого медицинского осмотра авиапассажиров на предмет выявления у них симптомов Эболы, а также приняты меры по помещению в карантин всех лиц с признаками этой болезни на территории США. Американские биологи приступили к разработкам вакцины от вируса.

Тревожная обстановка принуждала к принятию экстренных мер и администрацию Б. Обамы. На состоявшемся 10 сентября 2014 г. совещании Совета национальной безопасности США были всесторонне обсуждены и приняты к исполнению главные направления реакции Вашингтона на эскалацию кризиса в Западной Африке. Продолжавшаяся там вспышка Эболы была определена как «чрезвычайная» для интересов безопасности Соединённых Штатов, равнозначная ситуации в Ираке и Сирии, и поэтому требовавшая для урегулирования совместных усилий Госдепартамента и Министерства обороны США. Принятое тогда решение о резком усилении участия США в борьбе с Эболой значительно повысило темпы и уровень межведомственной координации.

16 сентября 2014 г. президент Б. Обама провёл встречу с экспертами по контролю и профилактике заболеваний для обсуждения мер противодействия вирусу Эбола. Он и его помощник по вопросам национальной безопасности Сьюзен Райс ежедневно связывались со своими коллегами за рубежом, чтобы заручиться международной поддержкой и объединить усилия и ресурсы для борьбы с эпидемией [12]. С призывом к мировому сообществу выступил 24 сентября 2014 г. на сессии Генеральной Ассамблеи ООН и сам президент.

Тогда же он сказал, что Соединённые Штаты готовы выступить лидером в борьбе с Эболой в Западноафриканском регионе при активном участии в этой акции Африканского командования ВС США (АФРИКОМ). Как заявил Б. Обама, только американские вооружённые силы обладают административными ре-

сурсами, иерархической структурой и дисциплиной для выполнения столь масштабной задачи.

Объявленная американским президентом на этой сессии ГА ООН стратегия Вашингтона в борьбе с Эболой была направлена на достижение нескольких основных целей: это ликвидация очагов опасного инфекционного заболевания в Либерии, Гвинее и Сьерра-Леоне; смягчение последствий внутреннего порядка, вызванных вспышкой Эболы; активное участие в этом процессе других государств и координация их антикризисных акций с США; укрепление глобальной инфраструктуры безопасности и охраны здоровья в западноафриканских странах и за их пределами, в том числе в Соединённых Штатах. Общее руководство в организации и координации всех этих действий, направленных на борьбу с Эболой в Западной Африке, возлагалось администрацией Б. Обамы на Агентство США по международному развитию – АМР США (*USAID*).

Ещё до выступления Б. Обамы на ГА ООН в целях выяснения обстановки и принятия конкретных мер реагирования США на вспышку Эболы в Западноафриканский регион было командировано свыше 130 гражданских специалистов в области медицины, здравоохранения и ликвидации последствий стихийных бедствий из различных правительственных ведомств в составе АМР США и около 350 американских военных. В регионе было увеличено число отделений по лечению лихорадки Эбола (*Ebola treatment units*), а также были развёрнуты и начали работать в Либерии и Сьерра-Леоне пять мобильных лабораторий по тестированию на вирус Эбола.

Либерийский институт биологических исследований и государственная больница Кенета в Сьерра-Леоне получили более 10 тысяч наборов для тестирования на эту инфекционную болезнь, а также десятки тысяч средств индивидуальной защиты. Прибывшие в инфицированный регион американские военные и гражданские медики начали активную кампанию по просвещению местного населения относительно того, как выявлять, лечить и предотвращать заражение вирусом Эбола [13]. После предварительной оценки потенциальных возможностей АФРИКОМ в борьбе с этой вирусной болезнью Министерство обороны США объявило в сентябре 2014 г. о запланированном командировании в Либерию около 3 тысяч американских военнослужащих, в том числе 700 – из 101-й воздушной десантной дивизии Африканского командования. По прибытии в середине октября 2014 г. в Либерию её управление было развёрнуто в штаб Объединённого военного командования, которое возглавил генерал-майор Грэм Велески.

УЧАСТИЕ АФРИКОМ В БОРЬБЕ С ЭБОЛОЙ: ИТОГИ И ВЫВОДЫ

Участие группировки американских военных в оказании гуманитарной помощи при вспышке лихорадки Эбола в Западной Африке было весьма существенным. По указанию президента Б. Обамы министр обороны обязал коман-

дующего АФРИКОМ генерала армии Девида Родригеса оказывать содействие АМР США в осуществлении им операции «Объединённая помощь». Непосредственным исполнителем этой акции являлось дислоцированное в Либерии Объединённое военное командование, которому было приказано помогать Агентству США по международному развитию, а также другим международным организациям в координации и реализации всех их действий, направленных на борьбу с Эболой [14].

Играя главную роль в американской администрации по оказанию гуманитарной помощи в Западной Африке из-за вспышки лихорадки Эбола, АМР США сформировало Группы реагирования на стихийные бедствия (*Disaster Assistance Response Team*), базировавшиеся в Монровии (Либерия) и Конакри (Гвинея). На участвующих в их работе сотрудников Центров по контролю и профилактике заболеваний (*Centers for Disease Control and Prevention*), входивших в штат Министерства здравоохранения и социальных служб США и командированных в Западную Африку, была возложена оперативная работа по координации планов, проведения гуманитарных акций, административному и другим вопросам, возникающим между американской стороной и правительствами и ведомствами принимающих стран, а также международными и неправительственными организациями.

В первой половине октября 2014 г. передовая группа из более 500 военнослужащих АФРИКОМ прибыла в Либерию на борьбу с вирусом Эбола. Ими был осуществлён монтаж временной больницы на 25 коек, в которой должны были приступить к работе американские военные медики. Специалисты из медицинского исследовательского подразделения ВМС США развернули три лаборатории по тестированию больных на наличие у них вируса лихорадки Эбола [15].

С прибытием в регион контингентов АФРИКОМ борьба с Эболой всё больше уподоблялась войне США с международным терроризмом [16]. По словам одного из новоприбывших в Либерию представителей Африканского командования, задача их военного формирования заключалась в том, чтобы «построить отделение для лечения заболевших лихорадкой Эбола и обучить местный персонал». «Нам не придётся, – подчеркнул он, – контактировать с инфицированными и умершими или же заниматься ликвидацией медицинских отходов... У нас будет собственный объект, отдельный от местного населения, где мы будем заниматься защитой сил жизнеобеспечения, подобно нашим объектам в Ираке или Афганистане» [17].

В целях минимизации контактов с местным населением некоторые представители СМИ, комментируя участие военных США в борьбе с Эболой, предлагали использовать робототехнику и беспилотные летательные аппараты для наблюдения, сбора информации, а также доставки лекарств, продуктов питания и воды для населения, пострадавшего от этой болезни. Использование грузовых дронов, по их мнению, способствовало бы более эффективной доставке гуманитарной помощи, устранив при этом воровство, коррупцию, а также задержки из-за стихийных бедствий, плохих погодных условий и других проблем, которые часто бывают причиной срыва таких акций [18].

Участие АФРИКОМ в борьбе с лихорадкой Эбола стало первой крупной гуманитарной операцией, предпринятой этим американским региональным командованием. Хотя в прошлом оно принимало участие в таких акциях, как проведение в ряде африканских стран тренингов по профилактике ВИЧ-инфекции и СПИДа, эти усилия были несравнимы в его противостоянии с Эолой.

Последним случаем, когда американские вооружённые силы участвовали в крупномасштабной гуманитарной операции в Африке, была интервенция США в Сомали в начале 1990-х годов. Первоначально задуманная как миссия по оказанию продовольственной помощи мирным жителям, она началась в 1992 г. при президенте Дж. Буше-старшем и продолжалась при президенте У. Клинтоне, превратившись вскоре в боевую операцию, весьма непохожую на то, что предполагали её инициаторы. Американское вмешательство в Сомали прекратилось почти сразу после инцидента с «Падением чёрного ястреба» в октябре 1993 г., в результате которого 18 американских спецназовцев были убиты в Могадишо [19].

Однако в отличие от печального опыта милитаризованного гуманитарного вмешательства США в Сомали ситуация в Западной Африке была совершенно другая. Она исключала вступление военнослужащих АФРИКОМ в вооружённый конфликт, и их присутствие в регионе пользовалось полной поддержкой населения и правительств пригласивших их западноафриканских стран, пострадавших от вспышки Эболы.

Несмотря на поддержку участия военных США в гуманитарной операции в юго-западной Африке со стороны американской общественности и СМИ, не обошлось и без её критики. Возражение против милитаризации этой помощи основывалось на следующих аргументах. Консервативные критики утверждали, что основная задача американских военнослужащих заключается в том, чтобы сражаться и побеждать в войнах, а не в оказании гуманитарной помощи за рубежом. Другие оппоненты выражали опасения, что гуманитарные усилия Пентагона могут вызвать ненужные Африке военные конфликты. Некоторые были обеспокоены тем, что американские солдаты в ходе выполнения гуманитарной миссии в африканских странах могут столкнуться с серьёзными моральными дилеммами, такими как «необходимость стрелять в безоружных и, возможно, инфицированных вирусом Эбола мирных либерийских и гвинейских жителей или же позволить этой инфекционной болезни распространиться и далее по Африканскому континенту» [20]. Выражались также опасения по поводу того, что участие военнослужащих США в борьбе с Эолой поставило под угрозу принцип нейтралитета, который обязаны соблюдать все оказывающие гуманитарную и медицинскую помощь международные организации.

Некоторые зарубежные критики действий США в борьбе с вирусом Эбола не только подвергали сомнению эффективность международного, в том числе и американского ответа на эту эпидемию, но и прямо указывали на истинные мотивы Вашингтона, поручившего Африканскому командованию бороться с ней.

Главной причиной этой гуманитарной акции США явилась, по их мнению, обеспокоенность администрации Б. Обамы по поводу усиления торгово-экономической активности Китая в Западноафриканском регионе. Поэтому эпидемия Эболы «предоставила Соединённым Штатам возможность реализовывать свои геополитические и военные амбиции XXI века в Африке: размещение под предлогом гуманитарной помощи тысяч американских солдат на африканской земле без каких-либо протестов или критики со стороны активистов антивоенного движения или международных миротворческих организаций» [21].

Командированный в Либерию по приказу президента Б. Обамы во второй половине октября 2014 г. контингент АФРИКОМ для проведения операции «Объединённая помощь» действовал весьма оперативно. На пике своей активности он насчитывал, как уже отмечалось, около 3 тысяч военнослужащих и значительно превышал по численности всю либерийскую армию. Находившаяся в его составе 101-я воздушно-десантная дивизия морской пехоты США была одним из первых крупных подразделений Африканского командования, создавших медицинский плацдарм для борьбы с Эболой. То, что изначально планировалось как строительство полевого госпиталя на 25 коек, вскоре превратилась в результате оперативных действий морских пехотинцев АФРИКОМ в развёрнутый медицинский комплекс, рассчитанный на 3 тысячи больных с шестью исследовательскими центрами. Фактически американские военные за считанные недели переместили из США на территорию Либерии полностью оснащённый необходимой медицинской техникой и оборудованием высокотехнологичный военный госпиталь. Всего в ходе операции «Объединённая помощь» США выполнили свыше 500 воздушных перевозок (это более 6 000 человек и 10 000 тонн грузов) [22].

С точки зрения чёткости и слаженности действий операция «Объединённая помощь» была похожа на любое другое экспедиционное развёртывание военного контингента США в зоне кризиса: на каждом ответственном участке были назначены командиры, отдавались приказы, в короткие сроки комплектовались отряды для развёртывания личного состава и военной техники.

Слаженность действий в Либерии личного состава АФРИКОМ, мобилизация им материально-технической базы США расценивались в Белом доме как большой успех Америки в её усилиях по сдерживанию распространения Эболы. Такую же высокую оценку оперативности Африканского командования и его гуманитарным возможностям дал и американский Центр исследований международной безопасности, отметивший, что в период гуманитарных кризисов представители военных структур обладают «значительным и во многих отношениях беспрецедентным логистическим потенциалом по сравнению со своими гражданскими коллегами» [23].

Изначально предполагалось, что операция «Объединённая помощь» продлится от девяти до двенадцати месяцев. За это время американские военнослужащие должны были построить 11 лечебных центров, открыть мобильные испытательные лаборатории, обеспечить им транспортную и материально-техническую поддержку, а военно-медицинские бригады – обучить около

1 500 местных медицинских работников. Однако в конце февраля 2015 г. Африканским командованием было официально заявлено, что строительство лечебных учреждений и других медицинских объектов будет завершено в Либерии на несколько месяцев раньше [24].

Выступив перед американскими законодателями во время визита в Вашингтон, президент Либерии Эллен Джонсон-Серлиф, призвавшая США на помощь в начале вспышки Эболы в своей стране, поблагодарила Соединённые Штаты за поддержку во время кризиса [25].

После завершения активного этапа по ликвидации очагов Эболы в Либерии, Гвинее и Сьерра-Леоне в 2014–2015 гг. руководившее этим процессом АМР США сконцентрировало внимание и усилия на более долгосрочных целях борьбы с этим вирусным заболеванием, так называемом компоненте II. Главная задача заключалась теперь в том, чтобы максимально ослабить негативные последствия массового заболевания в трёх упомянутых западноафриканских странах, предотвратить потерю достигнутого ими до кризиса уровня развития социально-экономической сферы и создать устойчивые системы, чтобы лучше противостоять возможным вирусным эпидемиям в будущем.

Агентство активно работало в сотрудничестве с правительствами, международными донорами и партнёрами в Либерии, Гвинее и Сьерра-Леоне, чтобы реализовать сквозные инвестиции на общую сумму 2,4 млрд долл., выделенных Конгрессом США для оказания помощи в восстановлении здоровья населения стран Западной Африки после вспышки Эболы.

30 сентября 2019 г. деятельность АМР США по компоненту II была завершена. Реализация его программы в трёх западноафриканских государствах была признана успешной. В результате, согласно официальным отчётам, значительно укрепились их системы здравоохранения и продовольственной безопасности, получил стимул экономический рост, были также отмечены изменения в лучшую сторону во взаимоотношениях местных властей с населением, что создавало позитивный потенциал на случай возможных чрезвычайных ситуаций.

В 2018 г. власти Либерии, Гвинее и Сьерра-Леоне в партнёрстве с частным сектором перешли к выстраиванию системы самообеспеченности на случай чрезвычайных ситуаций [26]. Как показало дальнейшее развитие событий, профилактические меры АМР США и правительств трёх западноафриканских стран, наиболее пострадавших в 2014 г. от лихорадки Эбола, были не напрасны. 24 мая 2018 г. в городе Мбанданака в Демократической Республике Конго были подтверждены четыре случая заражения её заирским штаммом. Спустя 18 дней, прошедших с момента сообщения о первом заболевшем Эболой, конголезские власти сообщили о ещё 18 подтверждённых и 21 вероятном случае распространения этой вирусной болезни. С начала вспышки в ДРК умерли 27 человек, что было почти в 2 раза больше, чем число погибших от Эболы в 2014 году.

Хотя благодаря экстренным мерам, принятым конголезскими властями, массового заражения вирусом Эбола тогда не произошло, в администрации Б. Обамы ещё до случившегося в ДРК задалась вопросом, можно ли ожидать в ближайшие годы очередную вспышку этой инфекционной болезни и насколько эффективными были на неё ответные меры со стороны США. Исходя из того, что эпидемия Эболы в Западной Африке в 2014–2015 гг. представляла собой испытание в реальной жизни возможности и способности США, в лице АФРИКОМ, обнаруживать и сдерживать массовые инфекционные заболевания, угрожающие глобальной безопасности, Совет национальной безопасности США инициировал детальное изучение успехов и неудач международных и собственно американских ответных мер на неё. Начиная с 2015 г. 26 департаментов и агентств администрации США приняли участие в процессе «усвоения уроков». В итоге их аналитической работы был подготовлен подробный отчёт с выводами и рекомендациями [27].

Его автор, бывший помощник министра обороны Кристофер Кирчофф, возглавлявший военную миссию США в гуманитарных акциях в 2014–2015 гг. в Западной Африке, а также курировавшие К. Кирчоффа в ходе подготовки этого документа помощник президента по вопросам национальной безопасности Сьюзен Райс и бывший глава аппарата вице-президента Дж. Байдена Рон Клен, главный руководитель и куратор всей операции «Объединённая помощь», положительно оценив проделанную работу, практически ничего не сказали о каких-либо просчётах и недостатках в американском ответе на вспышку лихорадки Эбола. В качестве таковых был отмечен всего один эпизод, когда у ВМС США не нашлось самолёта для срочной эвакуации американского военного врача, инфицированного вирусом во время лечения больных в Либерии, а также указано на отсутствие должной координации при проведении некоторых операций АФРИКОМ совместно с Всемирной организацией здравоохранения [28].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Для устранения в будущем недостатков и недочётов Конгрессом США в декабре 2014 г. было принято решение о чрезвычайных расходах на сумму в 1 млрд долларов. США заключили партнёрские отношения с более чем 60-ю государствами с тем, чтобы использовать более широкие возможности для обнаружения признаков заражения Эболой и другими инфекционными заболеваниями при их возникновении.

Затем США провели «пострановую» оценку того, насколько оперативно их системы здравоохранения могут реагировать на чрезвычайные ситуации, и проводили работу в каждой из них, чтобы укрепить их готовность и потенциал для реагирования. В самих США для подстраховки от заражения вирусом Эбола и лечения заболевших была создана сеть специальных центров: 35 больниц по всей территории Соединённых Штатов, а также ряд лабораторий, открытых федеральным правительством.

К концу президентского срока Б. Обамы в составе Совета национальной безопасности США появилось ещё одно важное учреждение – Управление по обеспечению глобальной безопасности (*Global Health Security Directorate*), на которое возлагалось выполнение двух функций: отслеживать своевременное реагирование федеральных служб в случае возникновения новых гуманитарных кризисов, таких как лихорадка Эбола, и осуществлять практические действия этих служб по их ликвидации. После прихода в Белый дом президента Дональда Трампа в 2018 г. это управление было упразднено.

ИСТОЧНИКИ

1. Заявление ВОЗ по итогам совещания Комитета международных медико-санитарных правил по чрезвычайной ситуации в отношении вспышки Эболы 2014 г. в Западной Африке. Available at: <https://www.who.int/mediacentre/news/ebola/2014/08/08/ru/> (accessed 21.05. 2021).
2. CDC (20146) Outbreaks Chronology: Ebola Hemorrhagic Fever. Available at: <https://www.cdc.gov/vhf/ebola/research/outbreak-table-.html> (accessed 22.05.2021).
3. Почему была недооценена вспышка вируса Эбола. Available at: <https://www.who.int/mediacentre/news/ebola/22-august-2014/ru/> (accessed 22.05.2021).
4. Thomas Barrabi. Liberia Ebola Crisis: West Point Residents, Police Clash over Quarantine in Monrovia. *International Business Times*, August 20, 2014. Available at: <https://www.ibtimes.com/liberia-ebola-crisis-west-point-residents-police-clash-over-quarantine-monrovia/> (accessed 22.05.2021).
5. Ebola Crisis: Liberia police fire at Monrovia protests. *BBC News*, August 21, 2014.
6. WHO (2014e) Ebola virus disease. Available at: <https://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en-.html> (accessed 1.06.2021).
7. План ответных мер на вспышку вируса в Западной Африке. Всемирная организация здравоохранения и правительства Гвинеи, Либерии и Сьерра-Леоне. Available at: https://www.rospostrebnadzor.ru/region/210z/file/План_ВОЗ_по_Эбола_rus.pdf (accessed 1.06.2021).
8. ВОЗ публикует «дорожную карту» для расширения масштабов международных ответных действий на вспышку Эболы в Западной Африке. Available at: <https://www.who.int/mediacentre/news/statements/2014/ebola-roadmap/ru/> (accessed 1.06.2021).
9. WHO (2014D) Ebola virus disease. Available at: <https://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs103/en> (accessed 14.06. 2021).
10. Cheryl Pellerin. Obama to announce Africa Joint Force Command HQ in Liberia, September 16, 2014. Available at: <https://www.defense.gov/explore/news/article/603259/obama-to-annouce-africom-joint-force-command-hq-in-liberia-.html> (accessed 15.06.2021).
11. Tiaji Salaam-Blyther. U.S. and International Health Responses to the Ebola Outbreak in West Africa. Congressional Research Service, October 29, 2014. Available at: <https://www.crs.gov/R43697> (accessed 15.06.2021).
12. Blake Hounshell. What Ebola Taught Susan Rice about Next Pandemic. *Politico Magazine*, June 8, 2020. Available at:

<https://www.politico.com/news/magazine/2020/08/06/susan-rice-pandemic-ebola-391469> (accessed 17.06.2021).

13. Fact Sheet: The U.S. Response to the Ebola Epidemic in West Africa. Available at: <https://obama-whitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/10/06/fact-sheet-us-response-to-ebola-epidemic-in-west-africa/> (accessed 17.06.2021).

14. David Addington. Report Global Politics. Ebola: U.S. Government Civilian and military assistance in West Africa. October 17, 2014. Available at: <https://www.heritage.org/global-politics/report/ebola-us-government-civilian-and-military-assistmce-in-west-africa.-html> (accessed 17.06.2021).

15. Joeva Rock. Militarizing the Ebola Crisis. Available at: <https://www.ipsnews.net/2014/09/militarizing-the-ebola-crisis/> (accessed 23.06.2021).

16. Reza Khoshdel. Global War against Ebola and the Role of Military Organizations. Journal of Archives in Military Medicine. November 25, 2014. Available at: <https://sites.kowsarpub.com/jamm/artickes/20815.html> (accessed 23.06.2021).

17. U.S. Troops Fighting Ebola in Africa Will Be Safe: Pentagon, October 8, 2014. Available at: <https://www.rbcnews.com/storyline/ebola-virus-outbreak/u-s-troops-fighting-ebola-in-africa-will-be-safe-pentagon/> (accessed 23.06.2021).

18. Kristian B. Sandwik. Fighting the War with the Ebola-drone. Available at: <https://matsutas.worldpress.com/2014/12/02/fighting-the-war-with-the-ebola-drone/> (accessed 23.06.2021).

19. Black Hawk Down: The Somali battle that charged U.S. Policy in Africa. Available at: <https://www.bbc.com/news/av/magazine-38808175> (accessed 23.06.2021).

20. Ebola and America Intervention - Ethics Unwrapped. Available at: <https://ethicsunwrapped.utoros.edu/case-study/ebola-american-intervention-ethics-unwrapped.-html> (accessed 3.07.2021).

21. Andrew J. The U.S. military should be winning wars not fighting Ebola. Available at: <https://www.spectator.co.uk/article/the-us-military-should-be-winning-wars-not-fighting-ebola/> (accessed 3.07.2021).

22. James Harding Giahvue. U.S. Military end Ebola mission in Liberia. February 27, 2015. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-health-ebola-usa-iduskbnolu2hr20150226.-html> (accessed 3.07.2021).

23. Brad Howard. Ebola is back and the US military May Not be Able-to-help-this-time, May 24, 2018. Available at: <https://taskandpurpose.com/analysis/us-military-ebola-response.-html> (accessed 11.07.2021).

24. Operation "United assistance The DOD Response to Ebola in West Africa, January 6, 2016. Joint and Coalition Operational Analysis (JCOA). A division of the Joint Staff J-7. Available at: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/ebola/OUA_report_jan2016.pdf (accessed 14.07.2021).

25. Public Address by President Sirleaf of Liberia. February 26, 2015. Available at: <https://www.usip.org/events/public-address-president-sirleaf-liberia/> (accessed 14.07.2021).

26. Ebola: From Recovery to Self-Reliance. Available at: <https://www.usaid.gov/ebola/> (accessed 5.08.2021).

27. Kristopher Kirchoff. Ebola Should Have Immunized the United States to the Coronavirus. *Foreign Affairs [electronic resource]*, March 28, 2020. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/article/2020-03-28/ebola-schould-have-immunized-the-united-states-to-coronavirus/> (accessed 10.08.2021).

28. Konstantine Kakaes. The lessons we didn't learn from Ebola. *MIT Technology Review*. An interview with Kristopher Kirchhoff. April 15, 2020. Available at: <https://www.technologyreview.com> (accessed 10.08.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ПАРХОМЕНКО Валентин Константинович, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный пер., д. 2/3.

Valentin K. PARKHOMENKO, Candidate of Sciences (History), Senior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences. 2/3, Khleby per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 18.08. 2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 27.08.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 30.08.2021.

JEL: F13

УДК 330.33.01

DOI: 10.31857/S268667300017222-4

Особенности внешнеторговой политики демократической администрации Дж. Байдена

А.М. Меньшикова

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

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

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2853-5931>

e-mail: a.menshickowa2014@yandex.ru

Резюме: в статье анализируются трансформации в подходе американской администрации к выстраиванию внешнеторговых отношений с зарубежными партнерами в контексте общей политико-экономической стратегии демократической администрации Дж. Байдена. Последовательно рассматриваются доктринальные основы, положенные 46-ым президентом США в основу внешнеторгового курса в области торговли как со стратегическими союзниками Соединённых Штатов – ЕС, Канадой, Японией, так и с Китаем и странами Азиатско-Тихоокеанского региона в целом. Комплексный критический анализ заявленных и реальных изменений во внешнеторговой политике Дж. Байдена позволяет дать им объективную оценку, сравнивая деятельность на данном направлении с республиканской администрацией Д. Трампа. Представлен развития форм и методов торговой политики демократической администрации в краткосрочной и среднесрочной перспективе на основе эволюции торгового законодательства США, конкретных действий исполнительной власти по его имплементации в связи с подходом Дж. Байдена к внешней торговле как части внешнеполитической и внешнеэкономической активности США в интересах восстановления экономики и социальной стабильности. Раскрывается суть провозглашенного Дж. Байденем политико-экономического курса «Построим лучше» (*Build Back Better*) и его последствия для торгово-экономических партнеров США в мире. Вскрываются противоречия, обусловленные действиями демократической администрации по реализации стратегии «Покупай американское» (*Buy American*) и заявленной Дж. Байденем приверженности принципам многосторонности в отношениях с зарубежными государствами.

Ключевые слова: Дж. Байден, Евросоюз, трансатлантическое сотрудничество, торгово-экономическая политика администрации Дж. Байдена, заградительные таможенные тарифы, реформа ВТО, торговые отношения США с Китаем, «Построим лучше», «Покупай американское»

Для цитирования: Меньшикова А.М. Особенности внешнеторговой политики демократической администрации Дж. Байдена. *США&Канада: экономика, политика, культура*, 2021;51(11):80-92. DOI: 10.31857/S268667300017222-4

Features of Foreign Trade Policy of J. Biden's Democratic Administration

A.M. Menshikova

Institute of the USA and Canada, Russian Academy of Sciences (ISCRAN)

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

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2853-5931>

e-mail: a.menshickowa2014@yandex.ru

Summary: The article analyzes the transformations in the approach of the American administration to building foreign trade relations with foreign partners in the context of the general political and economic strategy of the democratic administration of J. Biden. The doctrinal foundations laid by the 46th President of the United States as the basis of the foreign trade course of the administration headed by him are consistently considered in the general context of the actions taken by official Washington in the field of trade cooperation both with the strategic allies of the United States - the EU, Canada, Japan, and in a wider sense with China and the countries of the Asia-Pacific region in general. A comprehensive critical analysis of the declared and actually occurring transformations in the foreign trade policy of J. Biden makes it possible to give an objective assessment of the changes that are taking place in the processes of building trade relations with foreign countries by the White House, to reveal the evolution of such a foreign economic course in comparison with the activities in this direction of the previous republican D. Trump administration. A forecast of the development of forms and methods of trade policy of the democratic administration in the short and medium term of the electoral cycle of the presidency of J. Biden to foreign trade as part of the foreign policy and foreign economic activity of the United States in the interests primarily of restoring the economy and social stability of the United States. With regard to the stated research topic, the essence of the political and economic course "Build Back Better" declared by J. Biden and its consequences for the trade and economic partners of the United States in the world is revealed. The contradictions are revealed, caused by the actions of the democratic administration on the implementation of the strategy "Build Back Better" and "Buy American" and declared by J. Biden's adherence to the principles of multilateralism in relations with foreign states.

Keywords: J. Biden, European Union, Transatlantic Cooperation, Trade and Economic Policy of the J. Biden Administration, Barrage Customs Tariffs, WTO Reform, US Trade Relations with China, «Build Back Better», «Buy American»

For citation: Menshikova A.M. Features of foreign trade policy Democratic administration of J. Biden USA & Canada: Economics, Politics, Culture, 2021; 51(11):80-92.

DOI: 10.31857/S268667300017222-4

ВВЕДЕНИЕ

Соединённые Штаты остаются страной, сформировавшей наиболее многостороннюю торговую систему. Проводившаяся Д. Трампом политика «Америка прежде всего» (*America First*) фактически подорвала международное торговое право и привела к немалым затратам для самих США и их союзников. Д. Трамп понимал международную торговлю как игру с нулевой суммой. Отрицательное торговое сальдо в торговле с любыми внешнеэкономическими партнёрами воспринималось им как несоблюдение правил мировой торговой системы. Такой подход проявился в торговле с Китаем, с ЕС и Японией. Интересы национальной безопасности выдвигались в качестве приоритетных. Дж. Байден вступил в должность с амбициозной внешнеполитической повесткой дня «Америка вернулась», заявив, что рассматривает торговлю как одну из основ внешней политики администрации. Госсекретарь США Э. Блинкен заявил в первой же публичной речи в марте 2021 г., что каждое внешнеполитическое действие будет иметь прямую связь с экономикой [1]. В сфере внешней торговли приоритеты Дж. Байдена сводятся к многосторонним действиям по урегулированию торговых конфликтов, особенно

с Китаем; агрессивному обеспечению соблюдения законов США о торговых средствах правовой защиты для американских предприятий от недобросовестной конкуренции в сфере импорта; реорганизации важнейших цепочек поставок для защиты экономической и национальной безопасности США; отсрочки переговоров о новых торговых сделках; использованию Соглашения с Канадой и Мексикой в качестве модели для ведения переговоров по новым торговым соглашениям; претензии на ведущую роль в выработке консенсуса по реформам ВТО с последующим установлением для США в ней лидерских позиций.

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ ВНЕШНЕТОРГОВОЙ ПОЛИТИКИ ПРИ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БАЙДЕНА

Конституция США даёт Конгрессу право вводить и собирать налоги, тарифы и пошлины, а также регулировать международную торговлю. Однако президенту законодатель делегировал большую часть полномочий в сфере торговой политики, которые имеют решающее значение для экономики, американских компаний, а также торговых партнёров США. Внешнеторговая повестка дня Джо Байдена сведена к лозунгу «Построим лучше». В марте 2021 г. к присяге была приведена Джина М. Раймондо, возглавившая Министерство торговли, отвечающее, в частности, за проведение расследований в соответствии с разделом 232 закона «О расширении торговли» 1962 г. и, таким образом, за текущие дополнительные тарифы на сталь и алюминий. Кэтрин Тай заняла пост торгового представителя США с компетенцией рассмотрения 301 дела, послужившего обоснованием ввести протекционистские тарифы в отношении Китая, а также спора о субсидиях производителями самолётов «Эрбус» и «Боинг». Торговое представительство США обнародовало «Повестку дня в области торговой политики на 2021 г.» (*2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*), включающую девять основных приоритетов: преодоление пандемии и восстановление экономики; налаживание широкого сотрудничества с профсоюзами и представителями маргинализированных групп; акцент на климатической и экологической политике, совместная с союзниками США разработка рыночных и нормативных инициатив в области климатической политики; содействие социальной справедливости, при которой торговля должна быть сосредоточена на инициативах, обеспечивающих равные экономические возможности и преодоление социально-экономических барьеров; стратегия использования всех доступных инструментов для противодействия торговой практике Китая, которая наносит ущерб американским работникам, угрожает технологическому преимуществу, безопасности поставок и подрывает национальные интересы США; восстановление партнёрских отношений и союзов для возвращения к многосторонней торговой политике под руководством США; поддержка американских фермеров, владельцев ранчо, производителей продуктов питания и рыбаков путём улучшения рыночных возможностей и соблюдения глобальных правил торговли сельскохозяйственной продукцией; содействие справедливому экономическому росту во всём мире посредством пересмотра существующих торговых программ США и

усиления корпоративной ответственности и устойчивости в торговой политике; всестороннее соблюдения правил торговли [2].

Раздел 232 закона «О торговле» 1962 г. (тарифы для защиты национальной безопасности) или раздел 301 закона «О торговле» 1974 г. (меры против недобросовестной торговой практики за рубежом) – два инструмента, которые президент Д. Трамп неоднократно использовал. Дж. Байден не станет проводить торговую политику без непосредственного участия Конгресса. Рейтинг одобрения внешней торговой политики среди населения заметно возрос после избрания Д. Трампа. В феврале 2019 г. почти трое из четырёх опрошенных американцев (74%) считали, что торговля представляет собой «возможность для экономического роста за счёт экспорта США». Популярность внешней торговой политики Д. Трампа отмечалась особенно в сельских регионах, хотя торговые конфликты и повышение тарифов, спровоцированные ими, нанесли ущерб сельскому хозяйству США. Дж. Байден не может рассчитывать на полную поддержку своей партии. В частности, прогрессивное левое крыло опасается потери рабочих мест внутри страны и при поддержке профсоюзов явно выступает против новых торговых соглашений. Многие демократы в Конгрессе США одобряли тарифную политику Д. Трампа и его линию в отношении Китая. Учитывая общественное мнение, настроения среди демократов и большинства в Конгрессе, США при Байдене не будут проводить чисто либеральную торговую политику, которая и далее пронизана протекционистскими элементами.

Дж. Байден объявил, что подвергнет существующие тарифы критическому контролю, но не пообещал немедленной их отмены. Там, где необходимо наращивать внутреннюю экономику, президент-демократ не будет уклоняться от тарифов и может быть уверен в широкой поддержке среди населения. Продвижение внутреннего производства и укрепление среднего класса США являются приоритетами. Американским компаниям запрещено перемещать рабочие места за границу с карательными налогами. Политическая линия демократической администрации, связанная с ужесточением требований к концессии «Покупай американское», чревата конфликтами с торговыми партнёрами США. 25 января 2021 г. Дж. Байден издал указ «Об обеспечении будущего во всей Америке всеми американскими рабочими» (*Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers*), в котором указано, что правительство по условиям федеральных контрактов для финансовой помощи и федеральных закупок должно максимально использовать товары, продукты и материалы, произведённые в США, а также услуги, предлагаемые в стране [3] даже в тех случаях, когда по своей стоимости они дороже импортных аналогов.

Возрождённый Дж. Байденем закон «Покупай американское» связан с законом с аналогичным названием, принятым Конгрессом и подписанным президентом Г. Гувером в период «Великой депрессии» 3 марта 1933 г., в развитие введённых ранее протекционистских тарифов Смута – Хоули. Аналогичной стратегии придерживался Р. Рейган, когда США потеряли промышленные рабочие места в 1980-х годах. Б. Обама включил положения этого закона в свой план стимулирования 2009 г. в ответ на глобальный финансово экономический кризис

2008 г. «Покупай американское» стало неотъемлемой составной частью курса Д. Трампа «Сделать Америку снова великой». Стратегии «Покупай американское», «Сделано в Америке», «Сделай это в Америке», «Построим лучше» и «Сделаем Америку снова великой» имеют немало общего по своей сути. Как правило, демократы в США считаются ещё более убеждёнными протекционистами, чем республиканцы. При Дж. Байдене протекционизм, скорее всего, не будет иметь столь очевидную форму. Тарифное регулирование, как и угрозы его применения, будут увязываться с нормами ВТО.

Аргументы Дж. Байдена, в первую очередь, направлены на население США. Курс на создание хорошо оплачиваемых рабочих мест в промышленности и продвижение структурно слабых регионов представляет собой некую разновидность политики импортозамещения. Стремление защитить национального производителя от конкуренции со стороны иностранных партнёров ведёт к неминуемой потере торговых преимуществ для Соединённых Штатов. Крупные государственные контракты становятся всё более дорогими для отечественных налогоплательщиков. Иностранные компании вынуждены обосновываться на внутреннем рынке США, чтобы не оказаться в неблагоприятном положении на публичных тендерах, подчиняясь требованиям национальной промышленности и политики безопасности Соединённых Штатов.

Байден, более дипломатичен, предсказуем и прагматичен, чем его предшественник. Новыми аспектами внешнеэкономического курса стали акцентирование экологической и климатической политики и продвижение социальной справедливости в качестве целей торговой политики. Китай так же рассматривается как системный соперник, представляющий угрозу национальной безопасности и рабочим местам в США. Белый дом более осторожно подходит к политике использования тарифов и активно стремится объединить усилия с ЕС в системном конфликте с КНР. Внешнеэкономическая политика Дж. Байдена направлена на избежание ошибок предшественников. В отличие от Б. Обамы, он хочет лучше представлять интересы наёмных работников и, в отличие от Д. Трампа, привлечь традиционных союзников к активным действиям по стратегическому сдерживанию Китая, что связано с весьма высокими издержками для Европы – как экономическими, так и политическими. Тем более, что демократическая администрация настойчиво требует от Европы, Японии и Южной Кореи, чёткого геополитического позиционирования и приверженности США в целом. Имея лишь половинчатую поддержку ЕС, у США мало шансов преуспеть в торговом и технологическом соперничестве с Китаем. Это может сделать американский электорат восприимчивым к популистской критике того, что Д. Трамп был прав, не полагаясь на европейских союзников, настаивая на продолжении ещё на четыре электоральных года стратегии «Америка прежде всего».

Дж. Байден не будет стремиться вести переговоры о новых торговых сделках в первый год своего президентства. Количество соглашений о свободной торговле увеличивается во всём мире, осложняя доступ США на внешние рынки. Тем не менее, администрация демократов устами торгового представителя К. Тай чётко

дала понять, что соблюдение внутренних торговых правил для защиты уязвимых рабочих мест в стране имеет приоритет над разработками любых новых торговых соглашений. Торговые партнёры Соединённых Штатов должны и дальше адаптироваться к более сильным защитным мерам с американской стороны собственного внутреннего рынка. Байден заявил, что не будет заключать новые соглашения «до тех пор, пока мы не осуществим крупные инвестиции здесь, дома, в наших рабочих и в наши общины» [4].

1 июня 2021 г. истёк срок закона «О торговых приоритетах и подотчётности» 2015 г., подписанного президентом Б. Обамой 29 июня 2015 г. [5]. Закон устанавливает, если президент проведёт переговоры по международному торговому соглашению, которое снизит тарифные или нетарифные барьеры в торговле способами, которые потребуют изменений в законодательстве, Соединённые Штаты могут реализовать соглашение только путём принятия закона. Но если торговое соглашение и процесс переговоров по нему соответствуют определённым условиям, Конгресс в праве рассмотреть требуемый имплементационный законопроект в соответствии с ускоренными процедурами, он может быть вынесен на обсуждение без дополнительных действий со стороны руководства Конгресса и получить гарантированное голосование «за» или «против» без каких-либо поправок. Администрация Дж. Байдена вряд ли намерена продлить действие закона. Учитывая амбициозную внутреннюю повестку дня, Дж. Байден вряд ли рискнёт жертвовать политическим капиталом ради этого закона. 11 марта 2021 г. он одержал свою первую крупную экономическую победу, подписав направленный на облегчение восстановления страны после разрушительных экономических и медицинских последствий пандемии COVID-19 закон «Американский план спасения» стоимостью 1,9 трлн долл. Первый этап этого крупнейшего плана экономического спасения в истории США стал законом. 31 марта 2021 г. был обнародован «Американский план занятости» (*American Jobs Plan*), предусматривающий в течение следующих восьми лет инвестирование около 2 трлн долл. в инфраструктуру страны и создание миллионов рабочих мест [6]. Расходы будут соответствовать примерно 10% годового объёма производства США. В июле 2021 г. Дж. Байден предложил план стоимостью 700 млрд долл. для повышения производственной и технологической мощи Америки, включая государственные расходы в 400 млрд. на товары и услуги и инвестиции в 300 млрд. в НИОКР по технологиям электромобилей, лёгких материалов, сетей пятого поколения (5G) и искусственного интеллекта.

Администрация Дж. Байдена в целом видит потребность в реформе ВТО, конфликт по поводу механизма урегулирования споров вряд ли будет разрешен в ближайшее время. ЕС вместе с 22 другими членами ВТО (включая Китай) создал Многостороннее временное арбитражное соглашение по апелляциям для обжалования споров. США не являются его членом. Сохраняется критический подход Вашингтона к деятельности апелляционного органа, а также предполагаемых превышений мандатов и продолжительности процедур урегулирования споров. Американская сторона продолжает настаивать на более строгих процедурах мониторинга торговой политики и подходов к наложению санкций на членов ВТО. Негативное отношение сохраняется к особому режиму развивающихся стран в

организации. США уже давно призывают к более точной классификации стран по уровню развития и связанным с этими исключениями из правил ВТО.

24 февраля 2021 г. Дж. Байден подписал указ «О цепочках поставок в Америке» за номером 14017 (*Executive Order on America's Supply Chains*), в котором содержится ряд мер по обеспечению страны устойчивыми, разнообразными и безопасными цепочками поставок для экономического процветания и национальной безопасности США [7]. В июне 2021 г. помощник президента по вопросам национальной безопасности Д. Салливаном и помощник президента по экономической политике и директор Национального экономического совета Б. Диз представили Дж. Байдену отчёт «Построение устойчивых цепочек поставок, оживление американского производства и стимулирование роста на широкой основе» (*Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth*) по итогам первых 100 дней реализации административного указа 14017, подготовленного, в том числе, Министерством обороны США. В нём говорится о запуске уже второго этапа долгосрочной инициативы по обеспечению цепочек поставок в шести секторах промышленной базы, лежащих в основе экономической и национальной безопасности Америки: оборонной промышленности, общественного здравоохранения и биологической отрасли, информационно-коммуникационных технологий, энергетического сектора, транспорта и стабильного производства сельскохозяйственных товаров и продуктов питания [8].

ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕШНЕТОРГОВОГО КУРСА США В ОТНОШЕНИИ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ И ПРОМЫШЛЕННО РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА

Дальнейшая реализация указа президента США 14017 открывает возможности для расширения трансатлантического сотрудничества по обеспечению бесперебойных поставок, в частности, при производстве микрочипов и батарей, лекарств и вакцин, а также закупках редкоземельных элементов, что встретило положительную реакцию руководства Евросоюза с учётом обновления в мае 2021 г. Европейской комиссией «Европейской промышленной стратегии» (*European industrial strategy*). Она была принята в марте 2020 г. за день до того, как Всемирная организация здравоохранения объявила вспышку COVID-19 пандемией. Обновлённая стратегия направлена на обеспечение промышленности ЕС «возможностью возглавить переход к зелёной, цифровой и устойчивой экономике» [9]. Прерывание глобальных цепочек поставок, влияющих на доступность основных продуктов названо в стратегии одним из трёх главных последствий кризиса.

В вопросе о восстановлении трансатлантического сотрудничества администрация Дж. Байдена согласилась с предложением ЕС о тарифном моратории, пошла на договорённости с властями Евросоюза о прекращении многолетнего торгового спора по делу аэрокосмических концернов «Боинг» и «Эрбус», в результате которого были введены взаимные таможенные пошлины на сумму свыше 10 млрд долл. 15 июня 2021 г. стороны договорились о приостановке этих санкций на пять лет в споре в ВТО по поводу «больших гражданских самолётов»,

чтобы найти согласованное решение в этот период. Разрешение спора о субсидиях этим авиапроизводителям включает в себя договорённость о совместной работе по борьбе с «нерыночной практикой третьих сторон», под которой подразумевается государственная Корпорация коммерческих самолётов Китая, которая готовит вывод на рынок узкофюзеляжного конкурента «Боинг 737» и «Эрбус А320» и кооперирует с государственной российской компанией по разработке перспективного широкофюзеляжного самолёта.

Фактически исчезло упоминание угроз Д. Трампа о введении дополнительных 232 тарифных ограничений на импорт продукции европейского автопрома. Однако введённые тарифы на импорт стали и алюминия, а также ответные тарифные ограничения в ЕС на экспорт определённых видов произведённой в Соединённых Штатах продукции остаются в силе. ЕС настаивает, чтобы США перестали называть Евросоюз «угрозой национальной безопасности» и отменили тарифы. 17 мая 2021 г. было объявлено, что стороны будут совместно решать проблему глобальных избыточных ёмкостей в стали и алюминии и находить решения до конца 2021 г. Евросоюз ожидает также продвижения в вопросе о введении так называемого глобального корпоративного налога на ТНК, которые обходят национальные налоги, в координации с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), где уже идёт обсуждение введения цифрового налога на ИТ-гигантов, от чего фактически уклонилась администрация Д. Трампа. ЕС и США могли бы более тесно сотрудничать в области технологий, особенно цифровых. Речь идёт не только о совместных исследовательских проектах, но и об унификации нормативной базы такого сотрудничества. Трансатлантический совет по торговле и технологиям, созданный по предложению Еврокомиссии, видится как инструмент укрепления нормотворческих полномочий ЕС и США в высокотехнологичных секторах в противовес Китаю.

Вряд ли администрация Дж. Байдена или руководство Евросоюза в обозримой перспективе проявят готовность реанимировать переговоры о полномасштабном соглашении по Трансатлантическому партнерству, о чём в известной степени шла речь при президентстве Б. Обамы. В Евросоюзе признают, что возврат трансатлантических отношений к статус-кво до 2017 г. невозможен. Международная обстановка изменилась, конкуренция великих держав стала структурной чертой международного порядка. Концепция «открытого стратегического суверенитета» ЕС вызывает много вопросов в США. Евросоюз весьма негативно воспринимает «экстерриториальные последствия санкций США, влияющих на компании ЕС» [10]. Речь идёт о «трансатлантических отношениях в мире нового соперничества великих держав» на многостороннем и двустороннем уровнях. Возобновлено обсуждение вопроса о субсидировании государственных предприятий, по которым уже имеется предложение Трёхсторонней инициативы (Япония, США и ЕС).

Декларированное намерение Дж. Байдена ужесточить правила импорта в США в русле закона «Покупай американское», вызывает серьёзную озабоченность в Канаде, опасющейся, что запланированный инфраструктурный пакет может затруднить участие канадских компаний в публичных тендерах, где квоту отечественных товаров планируется увеличить с нынешних 55 до 75%. В соответствии с

Соглашением о государственных закупках, канадские компании до настоящего времени исключены из руководящих принципов «Покупай американское». Если более строгие требования к закупкам в США станут частью нового пакета инфраструктурных стимулов, это будет иметь крайне негативные последствия для канадского бизнеса. Инфраструктурные бюджеты в значительной степени сосредоточены в государствах, на которые не распространяются правила ВТО и чьи тендеры не дают канадским компаниям исключительного статуса. Канада пытается найти специальное решение по данному вопросу. Имеются опасения роста административной нагрузки на американских подрядчиков при работе с иностранными поставщиками. Особенно пострадают компании Канады из строительного сектора и промышленности строительных материалов, участвующие в проектах муниципальной инфраструктуры.

Противоречия в торговых и инвестиционных отношениях с Европейским Союзом остаются наиболее сложными, и их вряд ли удастся урегулировать в среднесрочной перспективе к полному удовлетворению обеих сторон. Определяющей чертой трансатлантической политики Дж. Байдена будет оценка степени участия стран ЕС в стратегическом сдерживании Китая, составными компонентами которого являются и торговая и технологическая война с КНР.

Будут предприниматься действия по более тесному сотрудничеству с союзниками США для оказания давления на КНР. Суть торговой политики Дж. Байдена в отношении Китая как системного конкурента и стратегического соперника будет во многом аналогична политике Д. Трампа вплоть до дальнейшего ужесточения контроля импорта из КНР и повышенного внимания администрации к китайским инвестициям в Соединённые Штаты. Новым аспектом является прямая увязка вопросов торгово-экономического сотрудничества между США и КНР с открытым вмешательством Вашингтона во внутренние дела Китая. Перед своей инаугурацией Дж. Байден подтвердил, что не будет предпринимать никаких «немедленных шагов» по отмене тарифов, введённых администрацией Д. Трампа на импорт китайских товаров до полного пересмотра первой фазы заключённой республиканской администрацией с КНР торговой сделки, которая истекает в конце 2021 г., и консультаций с союзниками США. В феврале 2021 г. министр финансов США Д. Йеллен заявила, что тарифы на китайский импорт, введённые администрацией Д. Трампа, будут «сохранены на данный момент» [11].

12 марта 2021 г. пять китайских компаний, включая «Хуавэй», были внесены в новый «чёрный список» Федеральной комиссии по связи США по соображениям национальной безопасности в соответствии с принятым при Д. Трампе законом 2019 г. 8 апреля 2021 г. семь китайских ведущих фирм-производителей компьютеров были добавлены Министерством торговли США в список организаций, чья деятельность противоречит интересам национальной безопасности или внешней политики США. 3 июня 2021 г. Дж. Байден президентским указом расширил запрет Д. Трампа на американские инвестиции в 59 китайские фирмы, предположительно связанные с секторами оборонных или надзорных технологий. 9 июля 2021 г. Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли США

внесло в такие списки ещё 23 китайские компании. С 2 августа 2021 г. американским инвесторам запрещено покупать или продавать публично торгуемые ценные бумаги компаний из таких списков. Бизнес с ними можно вести только после предварительного получения лицензии правительства США.

План развития передовых технологических отраслей Китая «Сделано в Китае – 2025» расценивается как крайне опасный для США, создавая Китаю возможность получить контроль над большей долей мирового рынка в 10 стратегических областях», а «Новый шёлковый путь ведёт к “долговой ловушке” для ряда стран. Дж. Байден на саммите Группы семи (G7) 14 июня 2021 г. в Великобритании представил предполагаемую альтернативу китайской инфраструктурной программе «Один пояс – один путь» – так называемую инициативу «Построим лучший мир» (*Build Back Better World*), адресованную другим регионам мира с собственными американскими проектами сотрудничества. Администрация Байдена – Харрис сохранит негативный подход к членству в Транстихоокеанском партнёрстве (ТТП), из которого США вышли при администрации Д. Трампа. Восстановление отношений с азиатскими союзниками и выстраивание обновлённых партнёрских отношений с ними скорее всего будет идти по линии инициированного ещё в 2007 г. «Четырёхстороннего диалога по безопасности» (*Quadrilateral Security Dialogue*), реализуемого Соединёнными Штатами, Японией, Австралией и Индией, преимущественно направленного на сдерживание влияния Китая в регионе Индийского и Тихого океанов.

Торговый дефицит США с Японией – третьей по величине экономикой мира – составляет почти 68 млрд долл., и, хотя обе стороны подписали двустороннее торговое соглашение в 2019 г., японская автомобильная промышленность остаётся спорным моментом для Соединённых Штатов. Экспорт автомобилей из Японии составляет около 54 млрд. долл., или около 80% общего торгового дефицита США в торговле с Японией. Администрация Дж. Байдена, как ожидается, не отменит в отношении Японии введённые Д. Трампом тарифы на сталь и алюминий в ближайшее время. В центре переговоров с премьер-министром Японии Е. Суги 17 апреля 2021 г. были также вопросы совместного подхода к повышению ответственности конкурентной борьбы с Китаем в сфере высоких технологий. Большая часть нормативно-технических регламентов, регулирующих американско-японские экономические отношения в автомобилестроении, энергетике, окружающей среде, фармацевтике, телекоммуникации и др. основана на правилах, изданных в соответствии с принципами административного права США. Есть основания ожидать определённого углубления американско-японского торгово-экономического сотрудничества.

Демократическая администрация поощряет свободные торговые связи с небольшими государствами – союзными странами и партнёрами США, особенно входящими в орбиту политических и торгово-экономических интересов КНР. 22 марта 2021 г. Белый дом объявил об «Инициативе малых и менее густонаселённых островных экономик» (*Small and Less Populous Island Economies*) по регулированию сотрудничества с островными государствами и территориями в Карибском регионе, северной части Атлантического океана и Тихом океане с целью преодо-

ления последствий гуманитарного кризиса, восстановления экономики после пандемии *COVID-19*, реагирования на изменение климата и расширения сотрудничества в рамках международных организаций в интересах противодействия влиянию Китая. Наиболее важным региональным торговым соглашением для США будет оставаться соглашение между Соединёнными Штатами, Мексикой и Канадой. Канада и Мексика – крупнейшие экспортные рынки США: 23% экспорта США идёт в Канаду и Мексику (в Китай – 5%), более 70% мексиканского экспорта отправляется в США и Канаду, а 62% канадского – в США и Мексику. Торговля между странами обеспечивает ключевой вклад в добавленную стоимость региональных цепочек поставок (40% добавленной стоимости США и 5% Китая). Это особенно важно в автомобильном секторе, который доминирует в торговле промышленными товарами между всеми тремя странами. Значение устойчивых поставок также стало совершенно очевидным во время пандемии, а конкуренция с Китаем обнажила уязвимость зависимости экономик трёх стран от китайских комплектующих. Интегрированные североамериканские цепочки поставок могут обеспечить жизнеспособную альтернативу китайскому производству и позволить некоторым критически важным отраслям промышленности переместить производство на национальную территорию.

Отдельные элементы стратегии «Построим лучше» противоречат заявленным политико-экономическим приоритетам демократической администрации. Негативное отношение к соглашениям о свободной торговле вряд ли будет способствовать достижению цели восстановления лидерства США в Индо-Тихоокеанском регионе. Соединённые Штаты обладают торговым дефицитом с более чем 100 странами. Это не результат «недобросовестных торговых практик» торгово-экономических контрагентов США, а следствие собственного внутреннего дефицита Соединённых Штатов, когда частные и государственные расходы опережают доходы. Это также вызвано «непомерной привилегией» доллара США — торговый дефицит не обесценивает доллар США, чтобы вызвать его торговую корректировку, глобальный спрос на доллар США повышает его стоимость. Торговый дефицит США с Китаем продолжает увеличиваться, в то время как американские потребители оплачивают счета за введённые Д. Трампом и сохраняемые Дж. Байденом протекционистские тарифы, платя в среднем на 1277 долл США в год больше за потребительские товары. Продолжение тарифной войны подрывает авторитет демократической администрации по восстановлению экономики, которая не в состоянии устранить торговые дисбалансы, препятствуя возвращению США к заявленной Дж. Байденом «многосторонности». Экономика КНР глубоко интегрирована в глобальные цепочки создания стоимости, следовательно, выравнивание к «нулевой сумме» двустороннего торгового баланса США с КНР в принципе не имеет смысла, когда большинство поставок глобально структурировано, а торговля построена на многосторонней основе. Тарифная война Вашингтона с Китаем контрпродуктивна. Даже поэтапная отмена тарифов является для Дж. Байдена политически практически невыполнимой задачей. 20 апреля 2021 г. Комитет Сената по международным отношениям принял специ-

альный документ о противостоянии Китаю в различных областях [12]. Сенаторы от Республиканской и Демократической партий приняли совместный акт, сформулировав своего рода платформу для действий исполнительной власти по стратегическому противодействию КНР на ближайшие десятилетия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Хотя темпы роста национальной экономики в настоящее время выше, чем они были почти 40 лет, и Соединённые Штаты являются единственной промышленно развитой страной в мире, где прогнозы роста значительнее, чем они были до пандемии, неясно, в какой степени нынешняя ситуация связана с действиями демократической администрации Дж. Байдена или с объективным фактором отсроченного спроса потребителей товаров и услуг и их производителей по всей стране, которые одновременно наращиваются, чтобы вернуться к некоторому подобию допандемийной нормальности. Ещё до того, как Дж. Байден возглавил администрацию, правительство США потратило почти 4 трлн долл. на различные действия, связанные с преодолением последствий пандемии и поддержанием национальной экономики. 6 трлн. долл., направленных уже администрацией Дж. Байдена в экономку США, могут привести к созданию восходящей спирали скачков заработной платы и цен, которые заставят Федеральную резервную систему резко повысить процентные ставки, спровоцировав в перспективе ещё одну рецессию. Справедливо звучат слова, что, когда дело доходит до восстановления экономики, никто на самом деле не знает, будет администрация или вирус иметь последнее слово. Д. Трамп проводил агрессивную международную торговую политику. Президент-демократ следует во внешней торговле известному сценарию – пересмотреть политику предшественника, пообещать что-то новое, вернуться к традиционному мышлению.

ИСТОЧНИКИ

1. Secretary of State Antony Blinken Speech on Foreign Policy Transcript March 3. Mar 3, 2021. Available at: <https://www.rev.com/blog/transcripts/secretary-of-state-antony-blinken-speech-on-foreign-policy-transcript-march-3> (accessed 01.08.2021).
2. 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program. Available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf> (accessed 04.08.2021).
3. Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers. January 25, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/> (accessed 30.07.2021).
4. Alden E. No, Biden Will Not End Trade Wars. October 2, 2020. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/10/02/biden-trump-trade-wars-election-2020/> (accessed 05.08.2021).
5. Trade Promotion Authority (TPA): Updated June 21, 2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43491.pdf> (accessed 27.07.2021).

6. 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 29.07.2021).

7. Executive Order on America's Supply Chains. February 24, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/> (accessed 17.07.2021).

8. Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth. June 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf> (accessed 03.08.2021).

9. European industrial strategy. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-industrial-strategy_en (accessed 06.08.2021).

10. Extraterritorial sanctions on trade and investments and European responses. Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 653.618 - November 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653_618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653_618_EN.pdf) (accessed 04.08.2021).

11. Shalal A., Lawder D. Yellen says U.S. will keep tariffs on China in place for now. February 19, 2021. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-idUSKBN2AI34D> (accessed 06.08.2021).

12. U.S. Senate Committee on Foreign Relations. Washington, D.C. Opening Statement of Hon. Bob Menendez, U.S. Senator from New Jersey. Business Meeting. Wednesday, April 21, 2021. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/04%202021%20Business%20Meeting.pdf> (accessed 12.07.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Меньшикова А.М. Перспективы развития торгово-экономических отношений США с ЕС при администрации Джо Байдена. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021, № 8. С. 52-68.

REFERENCES

Menshikova A.M. Prospects for the development of trade and economic relations between the United States and the EU under the Joe Biden administration. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2021, № 8. P. 52-68.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

МЕНЬШИКОВА Анна Маратовна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок, д 2/3

Anna M. MENSHIKOVA, Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, 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 12.08.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 3.09.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 6.09.2021.

УДК 327.51; 327.57

DOI: 10.31857/S268667300017223-5

Ревизия завершается? (о будущем американско-германских отношений)

А.А. Синдеев

Институт Европы РАН.

Российская Федерация, Москва. Моховая ул., дом 11, стр. 3

ORCID: 0000-0001-5016-7931

e-mail: a_sin74@mail.ru

Резюме: автор продолжает изучение американско-германских отношений, с помощью которых США, «наследники широкого ряда стратегических гарантий», пытаются решить «проблему стратегического перенапряжения» в Европе.

Эти отношения нужно понимать в контексте растущего влияния Китая и изменения роли Евросоюза. Автор проанализировал наиболее распространенные в научном сообществе ФРГ взгляды на Трансатлантическое партнёрство, на роль Соединённых Штатов в формировании и развитии политики западногерманского государства и объединённой Германии и пришёл к выводу, что отсутствует системное понимание того, как, когда и почему обновлялись или не обновлялись выработанные правила и механизмы двусторонних американско-германских и трансатлантических отношений. Автор полагает, что постановка проблемных вопросов способна углубить представление о природе союзнических отношений и западном варианте многосторонности.

Особое место в статье занимает изучение позиций ведущих политических партий страны на будущие отношения с США. Автор рассмотрел три варианта партийных позиций. В статье отмечается также важный тренд – посредническая функция Федеративной Республики Германия. Автор считает, что элиты ФРГ понимают неизбежность ответственности и обязательства, касающимися лоббирования интересующих американцев вопросов в Евросоюзе.

Ключевые слова: США, ФРГ, сверхдержава, двусторонние отношения, союзнические отношения, союзнические обязательства, фактор многосторонности, «либеральная империя».

Для цитирования: Синдеев А.А. Ревизия завершается? (о будущем американско-германских отношений). *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021; 51(11):93–105. DOI: 10.31857/S268667300017223-5

Is The Revision Nearing its End? (on the Future of US-German Relations)

Alexei A. Sindeev

Institute of Europe (Russian Academy of Sciences),

11-3, Mokhovaya street, 125009, Moscow, Russia

ORCID 0000-0001-5016-7931, e-mail: a_sin74@mail.ru

Abstract: With this article, the author continues further work on the study of American-German relations. These relationships play an essential role for the United States, «heir to comprehensive strategic guarantees», because they can solve «the problem of strategic overstrain» in Europe. This relationship must be understood in the context of the growing influence of China and the changing role of the European Union. The author analyzed the most common views in the FRG scientific community on the transatlantic partnership, on the role of the United States in the formation and development of the policy of the West German state and the united Germany and came to the conclusion that there is no systematic understanding of how, when and why the developed rules were updated. The author believes that raising problematic issues can deepen the understanding of the nature of allied relations and the Western version of multilateralism. A special place in the article is occupied by the study of the positions of the country's leading political parties on future relations with the United States. The author considered three variants of party positions.

The article also notes an important trend - the intermediary function of the Federal Republic of Germany. The author believes that the elites of the FRG understand the inevitability of responsibility and obligations regarding lobbying issues of interest to Americans in the European Union.

Keywords: USA, Germany, superpower, bilateral relations, allied relations, allied obligations, factor of multilateralism, «liberal empire».

For citation: Sindeev A.A. Is the revision being completed? (about the future of US-German relations). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51(11);93–105. DOI: 10.31857/S268667300017223-5

ВВЕДЕНИЕ

«Размышления над прочитанным» как особый жанр научного творчества предполагает сжатое изложение исследовательских концепций и их интерпретацию, в которой развиваются тезисы и выводы авторов, по-новому расставляются акценты, формулируются новые темы и проблемы, то есть происходит то, что обычно принято называть приростом знания. В этой части данная статья традиционна.

Её новизна обусловлена расширением границ жанра и изучением не только исторических и политологических концепций, но и некоторых партийных и государственных документов.

На первый взгляд автор довольно произвольно соединил два самостоятельных уровня (жанра) – рефлексии написанного коллегами, условно обозначаемой им как «научный уровень», и партийно-государственный уровень, анализ которого, вне сомнения, также является научным, но характеризуется иными предметом, ракурсами и подходами.

Однако это соединение, не оспаривающее ни автономность, ни закономерность (со)существования каждого из уровней, ни их научность, помогло показать, как благодаря использованию «Размышлений над прочитанным» может быть организован диалог между учёными, экспертами и политиками из разных стран.

Жанровая гибкость рубрики является эффективным средством влияния российской науки в научном и общественно-политическом дискурсах за рубежом.

В качестве объекта «Размышлений» выбраны пять статей, опубликованных в *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* («Ежеквартальник современной истории»), одном

из рецензированных европейских журналов [Etges, 2020; Gassert, 2020; Hochgeschwender, 2020; Kreis, 2020; Mildner, 2020].

Методологическая задумка статьи состояла в том, чтобы с разных точек зрения рассмотреть переход от Д. Трампа к Д. Байдену и представить некоторые, возникающие благодаря этому переходу, перспективные научные проблемы. Выводы данной статьи связаны с опубликованной в № 5 журнала «США & Канада: экономика, политика и культура» за 2021 год первой статьей из серии «Трансформации Трансатлантического сотрудничества: США и ФРГ в НАТО».

«НАУЧНЫЙ УРОВЕНЬ»

После распада СССР о Соединённых Штатах заговорили как о «неприступной сверхдержаве» [Gassert, 2020: 579]. В 2001 г., по мнению Ф. Гассерта, стало очевидно, что США, хотя и сохраняют экономическую, военную мощь, культурную привлекательность, не смогут надеяться на единоличное и бесконтрольное управление миром. Да и прежняя «формула успеха» (демократия + потребление) теряла привлекательность.

В то же время Америке в XX веке удалось, как отметил Ф. Гассерт, построить многостороннюю сферу влияния (*Machtbereich*), «которую нужно обозначать как либеральную империю» [Gassert, 2020: 581], или «империю по приглашению» [Etges, 2020: 597] с характерными для неё добровольностью вступления; «культурным присвоением американских или мыслимых в качестве американских ценностей и продуктов» [Gassert, 2020: 584]; «политической гегемонией в западном альянсе» [Gassert, 2020: 584]; неприменением силы к союзникам; необходимым институциональным шлейфом («сетью международных организаций под руководством США» [Gassert, 2020: 584]); отсутствием «концерта держав» [Gassert, 2020: 582; дословно: «"концерта" полдюжины "крупных держав"»] и, наконец, «цивилизационной миссией» – ориентацией на демократию, права человека, универсальный мир [Gassert, 2020: 582, 584].

Для немцев, считает Ф. Гассерт, многосторонность («многосторонняя структура либеральной американской империи») стала «счастливым случаем» [Gassert, 2020: 589], поскольку американско-германские отношения (в немецкой интерпретации, германо-американские отношения) были «центральной осью трансатлантических отношений» [Gassert, 2020: 580]. В связи с этим часто тиражируется тезис Д. Юнкера, согласно которому исключительно германский вызов и две мировые войны позволили США вступить в борьбу за «коллективную безопасность европейцев» и стать сверхдержавой, осознающей, что её национальная безопасность должна защищаться не у собственных границ [Etges, 2020: 597]. Из чего следовал вывод, что США обзавелись Германией статусом сверхдержавы [Gassert, 2020: 580-581].

Благодаря или несмотря на послевоенный «принудительный брак» [Etges, 2020: 595], оккупационный статус, безальтернативность включения «в западные, экономические и военные альянсы» среди элит ФРГ до завершения объединительного

процесса в 1990 г. существовал консенсус об особом характере отношений с Америкой и о том, что «безопасность и экономика образовали при интеграции Западной Германии в либеральную империю США единство» [Gassert, 2020: 585].

Американцы, полагает С.-А. Мильднер, не хотели повторения большой рецессии, руководствовались принципом «экономика стабилизирует общества и защищает от коммунизма» и проводили политику, связанную с устойчивыми валютными курсами, либеральными правилами торговли. Социально-либеральная модель экономики Германии, приходит к выводу С.-А. Мильднер, демонстрирует и «американский почерк» [Mildner, 2020: 611].

В аргументационной линии «счастливого случая» многосторонности утверждается, что Федеративная Республика приспосабливалась к ней постепенно, согласившись в 1951 г. на проамериканский проект западноевропейской интеграции, допустив в 1960-е годы «интеграционный протекционизм» в сельском хозяйстве и лишь в 1970-е годы превратившись в «пионера либерализации торговли на многосторонней основе» [Gassert, 2020: 587].

После объединения Германии Дж. Буш-старший провозгласил «эру кооперации» [Gassert, 2020: 591], за что часть республиканцев подвергла его критике. В любом случае американцы, констатирует Ф. Гассерт, пошли по пути двустороннего развития многосторонности и построения европейской архитектуры безопасности с ориентацией «на либеральный империализм США». В новых условиях немцы перестали представлять для них исключительный интерес и были вынуждены эмансипироваться [Etges, 2020: 606] (см. также тезис о «значимом факторе мировой политики» [Etges, 2020: 609]).

Из-за отсутствия непосредственной угрозы войны, трансформации исходной роли США, меньшего значения Германии, «окончание холодной войны поставило под вопрос фундамент, на котором десятилетиями <...> были построены германо-американские отношения» [Etges, 2020: 605].

Благодаря А. Этгесу можно предположить, что основы эмансипации были заложены ещё при Дж. Кеннеди, когда у США и ФРГ появились разные национальные интересы во внешней политике, а попытка самостоятельности Бонна подвигла Л. Джонсона произнести в адрес немцев: «Их нужно постоянно поглаживать по голове и время от времени давать в пах» [Etges, 2020: 602].

Экономическая история дополняет картину двусторонних отношений. В 1971 г., пишет С.-А. Мильднер, впервые с 1893 г. США столкнулись с торговым дефицитом [Mildner, 2020: 616], с 1974 г. поменялась парадигма: вместо свободной торговли речь пошла о справедливой торговле [Mildner, 2020: 617].

Относительное спокойствие воцарилось в 1990-е годы, когда ускорителями выступали три фактора – информационные технологии, демография и новые рынки [Mildner, 2020: 619]. С обвалом технологического индекса НАСДАК (NASDAQ) в 2001 г. пришло отрезвление, но политическое пространство для маневра у Дж. Буша-младшего [Гарбузов, 2001] было ограниченным: он не мог отказаться от низких налогов из-за республиканского электората, а от борьбы с терроризмом – из-за объективного характера внешних вызовов. Дефицит госбюджета

и комплексную сложность подлежащих решению задач пришлось принимать как неизбежную данность [См. в этом контексте: Супян, 2001].

Германия, занимаясь, по словам канцлера Г. Коля, «созданием цветущих ландшафтов на Востоке», могла наблюдать за происходящими торговыми спорами со стороны, поскольку в данных вопросах США должны были иметь дело не с ней, а с институтами Евросоюза. К тому же, «президент Буш, – подчеркнула С.-А. Мильднер, – не видел <...> в ЕС привилегированного торгового партнёра» [Mildner, 2020: 621]. Он активно расширял сеть двусторонних соглашений о свободной торговле и повысил их количество на одиннадцать.

Последствия очередного кризиса пришлось устранять Б. Обаме [Портной, 2010; Супян, 2010]. Результатом разбалансировки отношений стали взаимные отказы: А. Меркель была против предложения министра финансов США Т. Гайтнера согласовать цели торгового профицита и дефицита, а американская сторона отклонила франко-германскую инициативу о глобальном налоге на финансовые транзакции [Mildner, 2020: 623].

Провал Трансатлантического торгового и инвестиционного партнёрства (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*) подвёл черту под чередой непонимания. С.-А. Мильднер считает, что партнёрство «стало проекцией (*Projektionsfläche*) страхов населения касательно глобализации, цифровизации, мировых кризисов и конфликтов» [Mildner, 2020: 623]. Традиционные «конфликтные узлы» (сельское хозяйство; сталь; авиация; генномодифицированные продукты) появились задолго до Д. Трампа.

Исходя из вышеизложенного можно сделать шесть промежуточных выводов:

1. Авторы не стали анализировать президентство Д. Трампа и попытались более системно представить общую линию двусторонних отношений. С нашей точки зрения, это правильное решение, поскольку политику Д. Трампа и трампизм лучше вписывать в историко-политологический контекст [Кременюк, 2011];
2. Общая линия, однако, свелась к периодам вынужденного баланса (с акцентом на «золотые годы» оккупации) и дисбаланса. Хронологические рамки последнего, особенно в политике, не ясны. Если учитывать только эти периоды, то придётся признать вынужденный и в некоторой степени искусственный характер отношений США и ФРГ. Это едва ли соответствует действительности и противоречит тезису об «империи по приглашению»;
3. Если допустить, что Соединённые Штаты были «либеральной империей» (реализовывали «либеральный империализм»), то отношения внутри империи имеет смысл рассматривать не только через развитие политических, экономических и культурных контактов [Hochgeschwender, 2020; Kreis, 2020], распространение американского влияния и освоение многосторонности, но и в духе трансформации либеральности в политике, экономике и культуре, то есть феноменологически. Частично С.-А. Мильднер это сделала;
4. «Концерт держав» в «либеральной империи» (империи нового типа даже в усечённом варианте – *Machtbereich*) также целесообразно анализировать по-но-

вому, обращая внимание на «концерты держав» внутри империи и за её пределами, субъективные и объективные характеристики построения (поддержания) баланса и разбалансировки отношений;

5. Американо-германские отношения при всей их «исключительности» и последующей вынужденной эмансипации немцев в «либеральной империи» должны были подчиняться каким-то закономерностям функционирования «империи», в том числе и на уровне США – ЕС – Германия, что авторы почему-то предпочли не заметить;

6. Объединяющим для авторов стал вывод о сложном балансе двусторонних отношений. Впрочем, аргументация ещё не завершена.

ИНТЕРПРЕТАЦИЯ «НАУЧНОГО УРОВНЯ»

В ходе развития двусторонних отношений устанавливались связи, создавались (неписанные) правила и механизмы взаимодействия. Стороны становились их заложниками. При всей очевидности этих фактов до сих пор нет системного понимания того, как, когда и почему обновлялись или не обновлялись выработанные правила и механизмы.

Довольно популярный тезис о несuverенности ФРГ, активно распространявшийся западногерманскими политиками, чтобы воздерживаться от нежелательных союзнических обязательств и заимствованный в научном дискурсе, скорее затрудняет познание, так как при пристальном изучении материала он мало что объясняет.

К примеру, если считать началом современного периода глобализации 1970-е годы [Wirsching, 2020], то не ясно, как соотносятся друг с другом глобализм в деятельности американских ТНК, дезинтерес правительства США к многосторонности и желание пересмотреть правила ведения либеральной торговли, превращение ФРГ в «пионера либерализации торговли на многосторонней основе» и, что более важно, каковы последствия существования такого сложного соотношения.

Если же (другой пример) следствием распада СССР является объединение (сплочение) Запада, то необходимо пояснить, почему в условиях эмансипации и непрекращающейся разбалансировки отношений внутри «либеральной империи» (явно проблемные и негативные факторы) продолжали реализовываться устаревшие правила и работать механизмы, характерные в теории для дезинтеграции. (Ср. у П. Кеннеди: «хотя американское влияние в мире снижалось за последнее несколько десятилетий быстрее российского (имеется в виду СССР. – А.С.) в относительном выражении, проблемы США <...> отнюдь не так велики, как советские» [Кеннеди, 2018: 751]).

В то же время разбалансировка, эмансипация, автономные траектории (двусторонняя многосторонность США) и фронда странным образом не препятствовали до прихода Д. Трампа развитию прежней (невыгодной для американцев) модели отношений ни на уровне США– ФРГ, ни на уровне США – ЕС – ФРГ.

Круг дискуссионных тем должен быть расширен, поскольку постановка проблемных вопросов способна углубить представление о природе союзнических отношений и западном варианте многосторонности. Последнее, с учётом развития франко-германского альянса мультилатералистов и байденовского альянса за демократию, имеет принципиальное значение.

ПАРТИЙНО-ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УРОВЕНЬ

Предвыборные программы партий ФРГ дают интересный материал для анализа вариантов американско-германского сотрудничества и подтверждают важность фиксации учёными разных стран параллельно происходящих событий и процессов в государствах «коллективного Запада».

Первый вариант сотрудничества намерены реализовать ХДС/ХСС, для которых Соединённые Штаты остаются «важнейшим глобальным партнёром» [3: 8]. Благодаря Д. Байдену они рассчитывают получить «шанс для нового прорыва в трансатлантическом партнёрстве» [3: 8], поскольку «лишь в тесном согласовании [стороны смогут] задать оформляющие (*gestaltend*) импульсы в климатической, торговой, научной и технологической политике» [3: 8]. Общая «цель должна [состоять в том, чтобы] бросить вызов противникам свободы, установить глобальные стандарты, сохранить и расширить [собственные] технологические преимущества» [3: 8]. Последнее предполагает «углубление <...> торговых и научных отношений», создание «всеобъемлющего трансатлантического экономического и торгового пространства и пространства будущего» [3: 8], превращение ЕС «в равноправного партнёра», способного «совместно с США выступать за свободу, мир и демократию в мире» [3: 8].

Таким образом, *суть первого варианта* отношений заключается в подтверждении исключительной важности Америки [см. также: Портной, 2021] и совместной работе над традиционными и новыми сферами сотрудничества, включая согласование, принятие, предъявление общих стандартов, борьбу за их последующее признание, за укрепление разделительной линии «демократы – противники свободы». Стремление согласовать правила логично. Примечательно то, что оно началось с таким опозданием.

Второй вариант предлагают социал-демократы, для которых американцы являются лишь одним из возможных партнёров с «общими и демократическими ценностями» [1: 63]. Прагматизм, по их мнению, состоит в том, чтобы через углубление интеграции повысить самостоятельность и значение Евросоюза, сделать его способным формулировать и лоббировать собственные инициативы, к примеру – по разоружению и контролю над вооружениями. В этом варианте трансатлантические отношения мыслятся в рамках разнообразных «международных сетей доверия» [1: 63] – функционирования альянса мультилатералистов и НАТО. «Новый старт» ожидаемо не отрицается. Однако его успех ставится в зависимость от глобальной ответственности США – участия американцев в решении проблем

климата, здравоохранения, торговли, разоружения и безопасности, а также от привлечения других крупных игроков.

Таким образом, сторонники *второго варианта* отношений настаивают на смене приоритетов. Речь, по их мнению, должна идти не о параллельной, как в первом варианте, а о самостоятельной работе над усилением субъектности Евросоюза. От США требуется сначала доказать заинтересованность в «новом старте», продемонстрировать готовность действовать глобально и брать на себя больше ответственности. Сомнительно, чтобы социал-демократы всерьёз добивались бы возвращения к послевоенному балансу отношений, когда западные европейцы под защитой США свободно проводили реформы. Американцы к такому развитию событий не готовы.

Третий (смешанный) вариант представляют «зелёные». «Трансатлантическое партнёрство, – значится в их программе, – остаётся центральной опорой германской внешней политики; и всё же его нужно обновить, определить по-европейски, сориентировать многосторонне и на чёткие общие ценности и демократические цели» [2: 227]. Ориентацию, с их точки зрения, предстоит проводить стратегически в направлении климата, цифровизации, мультилатерализма, сотрудничества в торговле и здравоохранении, «защиты прав человека в мире и <...> основанного на правилах мирового порядка» [2: 227-228], дополняя официальные отношения «устойчивыми, разнообразными общественными сетями» [2: 228]. В этом контексте неслучайна и «стратегическая перестройка НАТО» [2: 254]. Комплексная стратегия, полагают «зелёные», должна помочь наполнить содержанием «самостоятельность ЕС», разграничить сферы сотрудничества и конкуренции с США и Китаем.

Таким образом, компромисс *третьего варианта* станет возможен, если произойдёт вписывание трансатлантических отношений в некую стратегию развития мира. Лукавство «зелёных» в том, что представить её довольно сложно. Ни США, ни Германия не уполномочены принимать такую стратегию. Происходит обычная подмена понятий: пишется о стратегии и стратегическом в мире, а в реальности имеется в виду стратегия двусторонних отношений с последующим переносом её на остальные страны и политические сферы. В данной трактовке глобальная ответственность и мультилатерализм имеют значение преимущественно для США, ЕС и Германии. Принципиальные отличия с первым вариантом отсутствуют.

В текущей ситуации [Меньшикова, 2021] американцы, не дожидаясь «знаменателя» между вариантами, устанавливают юридические факты и создают прецеденты. Об этом свидетельствует «Совместное заявление США и Германии по поддержке Украины, европейской энергетической безопасности и наших климатических целей» от 21 июля 2021 года [здесь и далее цит. по: 4]. Согласно ему, немцы не смогут в будущем отказаться:

- от превентивного понимания санкционной политики, подготовки санкций и «других инструментов» до наступления санкционного повода. ФРГ заимствовала де-факто упрощённую американскую схему с потенциальными противниками;

- от сдерживания России, «обеспечения того, что Соединённые Штаты и ЕС <...> имеют в наличии (*bereit haben*) необходимые инструменты и механизмы для совместной реакции на российскую агрессию и деструктивные акции (*Aktivitäten*)». Плацдарм для расширения «агрессии» и «деструктивных акций» на Китай подготовлен;

- от диверсификации в поставках энергоносителей. Американский сланцевый газ будет поставляться в Германию;

- от сотрудничества в приоритетных областях, преследующего среди прочего цель точечного воздействия в собственных интересах на другие страны;

- от узкой институционализации (Американо-германское партнёрство по климату и энергетике). Любопытно, что Д. Трамп получил отказ, а Д. Байден – согласие на институциональное усиление двусторонних контактов;

- от особой ответственности ФРГ в трансатлантическом партнёрстве за Центральную и Восточную Европу. Пока речь идёт об «энергетическом переходе», но формулировка («мы будем концентрироваться также на поддержке <...> и других стран Центральной и Восточной Европы») не оставляет сомнений, что ответственность немцев продолжит возрастать.

Исходя из вышеизложенного можно сделать пять промежуточных выводов:

1. Судя по «Совместному заявлению США и Германии по поддержке Украины», рекомендация Л. Джонсона о «поглаживании по голове» (политика Д. Байдена) и «ударах в пах» (следствие политики Д. Трампа) сохраняет эффективность;

2. Основные направления сотрудничества сторонам понятны, хотя окончательно они, по всей видимости, пока не согласованы и не расставлены в приоритетном порядке. Обязательства, изложенные в «Совместном заявлении», и их прецедентность будут всячески отрицаться;

3. С подписанием МИД ФРГ, возглавляемым социал-демократом Х. Маасом «Совместного заявления», дискуссия о вариативности в трансатлантических отношениях перестала быть актуальной. Независимо от результатов нескольких выборов в бундестаг, придётся считаться с «наследием эры Меркель», идентичным предвыборным предложениям ХДС/ХСС. Ситуативные межпартийные споры, даже после афганских событий, едва ли кардинально изменят обязательства «Совместного заявления»;

4. Избранный путь делегированной ответственности, укрепления трансатлантического альянса и участия в новом разделе мира должен, в представлениях его авторов, позволить провести реформы и расширить субъектность ЕС;

5. Не ясно, окажется ли оправданной усечённая самостоятельность немцев (не путать с тезисом о несuverенности); будут ли завершены задуманные реформы в ЕС и не разбалансируются ли ещё больше трансатлантические отношения под одновременным давлением на ФРГ США и Франции, воздействием политики других акторов.

ИНТЕРПРЕТАЦИЯ ПАРТИЙНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УРОВНЯ

Западным государственным моделям предстоят серьёзные изменения, связанные с иной расстановкой приоритетов, новыми формами и механизмами их достижения [Супян, 2021; Синдеев, 2020]. Именно этим объясняются текущие сложности и споры между США и европейскими союзниками.

Элиты ФРГ понимают неизбежность ответственности и, как показала реакция на «Совместное заявление», в целом согласны с новыми обязательствами, в том числе касающимися лоббирования интересующих американцев вопросов в Евросоюзе. Примечательно, что социал-демократы в правительстве единогласно поддерживали «Совместное заявление», а в предвыборной программе выступили за сдержанность и дистанцирование. Будем исходить из того, что более значимые факты, как правило, создаются государственными документами и официальной политической практикой, а не предвыборными программами.

Неапробированность формирующейся конструкции и невозможность, в ситуации реформирования государственных моделей, выработать по ней широкий общественный консенсус, желание немцев одновременно идти двумя путями (развивать трансатлантические отношения и франко-германский тандем), особые позиции ряда стран в Евросоюзе [Приходько, 2019] способны помешать эффективному старту «нового трансатлантического сотрудничества» и вызвать затяжные трудности в последующем, что может усилить нервозность в отношениях США и ФРГ с другими партнёрами.

Немцам (и это самая неприятная часть их ответственности) придётся постоянно выступать в качестве посредников, приносить в жертву собственные интересы, в противном случае нет смысла вести речь о «новом трансатлантическом сотрудничестве». Жертвенность в политике повышает уязвимость.

Дискуссионной остаётся проблема преемственности курса Д. Байдена, так как нельзя исключить ни возвращение Д. Трампа, ни всплеска радикализма в двусторонних отношениях [Приходько, 2021]. С учётом этого предельного внимания заслуживает анализ способов обеспечения преемственности, их логичность, системность и использование, а также взаимодействие США и ФРГ по актуальным спорным вопросам.

В ситуации, когда остальные страны в мире заняты внутренними реформами, усилением конкурентоспособности и подготовкой к очередному этапу глобализации, время у США и их союзников в распоряжении имеется. Тем более если США не могут единолично претендовать на управление миром, то и Китай как основной геополитический противник и конкурент не сможет не только выдвинуть подобную претензию, но и закрепить зависимость интересующих его стран.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Политическая реальность содержит множество противоречивых феноменов, успешное изучение которых априори невозможно вне международной научной

интеграции (ср. политический тезис программы ХДС/ХСС об «углублении научных отношений»). Данная интеграция пойдёт без затруднений, если будут учтены следующие условия:

- сформулирован чёткий каталог первоочередных исследовательских проблем;
- с интеграционной инициативой выступит группа авторитетных специалистов;
- не вызовет сомнений востребованность полученных результатов;
- появится возможность создать постоянно действующие и организационно легко трансформирующиеся международные научные платформы (площадки);
- произойдёт укрепление национальных научных школ.

Не стоит забывать, что организации, которые выберут подобный институциональный путь долгосрочного научного взаимодействия, гарантируют себе конкурентные преимущества.

Что касается ревизии американско-германских отношений (см. название статьи), то автор, к сожалению, вынужден повторить сделанный в 2017 г. и остающийся актуальным вывод: «немцам... предстоит выполнять в будущем функцию моста между ЕС и США, заботясь о сохранении единства союзников, объясняя европейский проект, проявлять терпение по отношению к Соединенным Штатам, оказывать давление на участников европейской интеграции» [Синдеев, 2017: 75].

ИСТОЧНИКИ

1. Aus Respekt vor Deiner Zukunft: Das Zukunftsprogramm der SPD (Wofür wie stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben). Berlin: SPD, 2021. 69 p.
2. Deutschland: Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021 von Bündnis 90/ die Grünen. Berlin: Frank Druck GmbH, 2021. 271 p.
3. Das Programm für Stabilität und Erneuerung: Gemeinsam für ein modernes Deutschland. Berlin: CDU/CSU, 2021. 139 p.
4. Gemeinsame Erklärung der USA und Deutschlands zur Unterstützung der Ukraine, der europäischen Energiesicherheit und unserer Klimaziele (21.07.2021). URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/gemeinsame-erklaerung-usa-und-deutschland/2472074> (accessed 25.07.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Гарбузов В.Н., 2001, Администрация Джорджа У. Буша. *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 4, с. 18-34.
- Кеннеди П., 2018, Взлеты и падения великих держав: экономические изменения и военные конфликты в формировании мировых центров власти с 1500 по 2000 г. Екатеринбург: Гонзо, 848 с.
- Кременюк В.А., 2011, Новая мировая ситуация и ее влияние на политику США. *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 5, с. 3-15.

Меньшикова А.М., 2021, Перспективы развития торгово-экономических отношений США с ЕС при администрации Джо Байдена. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 8. с. 52-68. DOI: 10.31857/S268667300016024-6

Портной М.А., 2010, Завершение кризиса экономики и финансовой системы США: некоторые выводы. *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 6, с. 3-16.

Портной М.А., 2021, Полвека после Бреттон-Вудса: доллар против единой мировой валюты. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 7, с. 34-47. DOI: 10.31857/S268667300015572-9

Приходько О.В., 2021, Внешняя политика США на пороге нового этапа. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 2, с. 18-37. DOI: 10.31857/S268667300013565-1.

Приходько О.В., 2019, США – Европа: китайский фактор и пределы трансатлантической солидарности. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 4, с. 5-30. DOI: 10.31857/S032120680004355-4

Синдеев, 2020, Германия и будущая модель европейского государства. *Вестник Забайкальского государственного университета*. № 2, с. 82-89. DOI: 10.21209/2227924520202628289

Синдеев, 2017, Современные отношения США и ФРГ: от Обамы к Трампу (состояние и прогнозы). *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 8, с. 62-77.

Супян В.Б., 2001, Глобализация американской экономики и ее последствия. *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 5, с. 16-28.

Супян В.Б., 2010, США: уроки кризиса. *США ♦ Канада: экономика, политика, культура*. № 8, с. 3-18.

Супян В.Б., 2021, Экономическая стратегия Дж. Байдена: возвращение «большого государства». *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 7. с. 5-18. DOI: 10.31857/S268667300015570-7

REFERENCES

Etges A., 2020, In guten wie in schlechten Zeiten: Partnerschaft, Kontroversen und Misstrauen in den deutsch-amerikanischen Beziehungen seit dem Ende des Zweiten Krieges. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*. No. 4, P. 595-609.

Garbuzov V.N., 2001, Administratsiya Dzhordzha U. Busha. *USA ♦ Canada: Economics, Politics, Culture*. No 4. P. 18-34.

Gassert Ph., 2020, Bilaterale Beziehungen im multilateralistischen Kontext: Die Bundesrepublik im liberalen Imperium der USA. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*. No. 4, P. 579-594.

Hochgeschwender M., 2020, Konservatismus in der Nachkriegszeit: Entwicklungen in den USA und Westdeutschland. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*. No. 4, P. 629-641.

Kennedy P., 2018, Vzlety i padeniya velikikh derzhav: ehkonomicheskie izmeneniya i voennye konflikty v formirovanii mirovykh tsentrov vlasti s 1500 po 2000 g. [The Rise and fall of the Great Powers: Economic Change and military conflict from 1500 to 2000]. Ekaterinburg: Gonzo, 848 p.

Kreis R., Logemann J., 2020, «Mixed Views»: Konstruktion und Kanäle deutsch-amerikanischer Wahrnehmungen seit dem Zweiten Weltkrieg. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*. No. 4, P. 642-656.

- Kremenyuk V.A., 2011, Novaya mirovaya situatsiya i ee vliyanie na politiku SShA. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 5, P. 3-15.
- Men'shikova A.M., 2021, Perspektivy razvitiya torgovo-ekonomicheskikh otnoshenii SShA s ES pri administratsii Dzho Baidena. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 8, P. 52-68. DOI: 10.31857/S268667300016024-6.
- Mildner S.-A., 2020, Ziemlich beste Freunde – meistens: Die deutsch-amerikanischen Wirtschaftsbeziehungen. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*. No. 4, P. 610-628.
- Portnoi M.A., 2021, Polveka posle Bretton-Vudsa: dollar protiv edinoi mirovoi valyuty. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 7, P. 34-47. DOI: 10.31857/S268667300015572-9.
- Portnoi M.A., 2010, Zavershenie krizisa ekonomiki i finansovoi sistemy SShA: nekotorye vyvody. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 6, P. 3-16.
- Prikhod'ko O.V., 2019, SShA – Evropa: kitaiskii faktor i predely transatlanticheskoi solidarnosti. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 4, P. 5-30. DOI: 10.31857/S032120680004355-4.
- Prikhod'ko O.V., 2021, Vneshnyaya politika SShA na poroge novogo etapa. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 2, P. 18-37. DOI: 10.31857/S268667300013565-1.
- Sindeev A., 2020, Germaniya i budushchaya model' evropeiskogo gosudarstva. *Transbaikalsk State University Journal*. No. 2, P. 82-89. DOI: 10.21209/2227924520202628289.
- Sindeev A., 2017, Sovremennye otnosheniya SShA i FRG: ot Obamy k Trampu (sostoyanie i prognozy). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 8, P. 62-77.
- Supyan V.B., 2001, Globalizatsiya amerikanskoi ekonomiki i ee posledstviya. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 5, P. 16-28.
- Supyan V.B., 2010, SShA: uroki krizisa. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 8, P. 3-18.
- Supyan V.B., 2021, Ekonomicheskaya strategiya Dzh. Baidena: vozvrashchenie «bol'shogo gosudarstva». *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No 7, P. 5-18. DOI: 10.31857/S268667300015570-7.
- Wirsching A., 2020, «Kaiser ohne Kleider»? Der Nationalstaat und die Globalisierung. *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*. No 4, P. 659-685.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СИНДЕЕВ Алексей Александрович , доктор исторических наук, профессор РАН, главный научный сотрудник Института Европы РАН. Российская Федерация, Москва	Alexei A. SINDEEV , Doc. Sci. (History), Professor of the Russian Academy of Sciences, Chief Researcher, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia
--	--

Статья поступила в редакцию / Received 17.08.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 1.09.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 3.09.2021.

УДК 93/94(73)

DOI: 10.31857/S268667300017224-6

Иракский Курдистан в биполярном противостоянии СССР и США в международных кризисах 1960-х годов

А.И. Сенников

Вятский государственный университет

Российская Федерация, 610000, г. Киров, ул. Московская, д.36

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9329-2839>

e-mail: usr12154@vyatsu.ru

Резюме. Статья посвящена взаимоотношениям СССР и США с иракскими курдами в 1960-е годы. Международный аспект курдской проблемы в Ираке представляется актуальной темой для современных исторических исследований. На протяжении 60-х годов XX века иракские курды становились инструментом биполярного противостояния обеих сверхдержав, использовались ими для решения собственных региональных и даже глобальных международных задач. Прослежены изменения в отношениях курдов с Багдадом и сверхдержавами, мотивы их попыток взаимодействовать с США и причины провала переориентации на Вашингтон в первой половине 1960-х годов. Отмечена важность для курдского восстания контактов с СССР. Автор раскрывает новые грани советской и американской политики по курдскому вопросу в Ираке, начиная с курдского восстания в 1961 г. и заканчивая установлением второго баасистского режима в 1968 году.

Ключевые слова: биполярная конфронтация, интернационализация внутреннего конфликта, СССР, США, Ирак, Баас, иракские курды

Для цитирования: Сенников А.И. Иракский Курдистан в биполярном противостоянии СССР и США в международных кризисах 1960-х годов. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51 (11) 106-118. DOI: 10.31857/S268667300017224-6

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

Iraqi Kurdistan in the Bipolar Confrontation between the USSR and the United States during the International Crises of the 1960s

Alexey I. Sennikov

Vyatka State University.

36, Moskovskaya St., Kirov, 610000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9329-2839>

e-mail: usr12154@vyatsu.ru

Abstract. The article is devoted to relations of USSR and USA with the Iraqi Kurds in the 1960s. The international aspect of the Kurdish problem in Iraq is a relevant topic for contemporary historical research. Throughout the 1960s Iraqi Kurds became an instrument of bipolar confrontation between both superpowers, were used to solve their own regional and global international problems. The paper traces changes in the relations of the Kurds with Baghdad and the superpowers, the motives of their attempts to interact with the United States and the reasons for the failure of the reorientation to Washington in the first half of the 1960s. Also notes importance of contacts with the USSR for the Kurdish uprising. The author reveals new

facets of Soviet and American policy on the Kurdish question in Iraq, starting with the Kurdish uprising in 1961 and ending with the establishment of the second Baathist regime in 1968.

Keywords: bipolar confrontation, internationalization of internal conflict, USSR, USA, Baath, Iraqi Kurds

For citation: Sennikov A.A. Iraqi Kurdistan in the bipolar confrontation between the USSR and the United States during the international crises of the 1960s. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2021; 51 (11) 106-118. DOI: 10.31857/S268667300017224-6

Acknowledgment: The study was supported by the grant from the Russian Science Foundation (Project #19-18-00501)

ВВЕДЕНИЕ

Биполярное противостояние СССР и США имело динамическое развитие в 1960-е годы. Те годы по праву можно назвать «кризисным периодом» холодной войны, поскольку тогда произошло множество важнейших событий, оказавших влияние на мировую политическую систему в целом (Берлинский и Кубинский кризисы, начало войны США во Вьетнаме, усугубление и открытый взрыв арабо-израильской конфронтации, ввод войск стран Организации Варшавского договора (ОВД) в Чехословакию и ряд других). На рубеже 1950–1960-х годов противостояние двух политических мировых систем стало перемещаться в «третий мир».

Ирак оказался в центре внимания двух противоборствующих блоков. Часто менявшиеся руководители страны провозглашали лозунги, призванные привлечь внимание той или другой сверхдержавы, при этом, как правило, стремясь получить дивиденды и от СССР, и от США для укрепления личной власти внутри страны и престижа в арабском мире. Каждый раз, когда Багдад склонялся в своей внешнеполитической ориентации в ту или иную сторону, Вашингтон и Москва готовы были использовать политические инструменты для дестабилизации текущего режима в Ираке, тем самым интернационализируя внутренний конфликт, превращая его в арену международного противостояния. Одним из инструментов давления на Багдад были иракские курды. Курдский вопрос наложил заметный отпечаток на формирование политики двух сверхдержав в отношении Ирака.

Региональная специфика Ближнего Востока в биполярной конфронтации рассматривалась отечественными и зарубежными авторами, в том числе А.М. Васильевым, [Васильев А.М. 2018]; Б. Гибсоном [Gibson B. 2015]; В.Т. Зубком [Zubok V.T. 1994]; Парси [Parsi T. 2007], В.П. Румянцевым [Румянцев В.П. 2015]; А.М. Уразовым [Уразов А.М. 2019]; В.Т. Юнгблюдом [Юнгблюд В.Т., Чучкалов А.В. 2011]; [Воробьева Т.А., Юнгблюд В.Т. 2019]. [Встречными курсами. 2014]. Однако место и роль Иракского Курдистана в борьбе сверхдержав за влияние в этом регионе в этих исследованиях отражены недостаточно и нуждаются в уточнении. Автор ставит своей целью актуализировать научные знания о значении курдского вопроса для американо-советского противостояния на Ближнем Востоке и выделить круг перспективных для исследования проблем.

ВСТРАИВАНИЕ ИРАКСКОГО КУРДИСТАНА В БИПОЛЯРНУЮ КОНФРОНТАЦИЮ

С самого начала холодной войны располагавшийся на границе с СССР Иракский Курдистан был коридором для проникновения советского влияния в зону Персидского залива [Kissinger Н. 1999: 578]. После свержения монархии в Ираке в результате июльской революции 1958 г. на севере этой страны образовалась брешь в антисоветском «санитарном кордоне» стран – участниц военно-политического блока СЕНТО¹, подконтрольного США. Иракский лидер А.К. Касем как сторонник арабского социализма выбрал внешнеполитическим ориентиром Советский Союз. США, чье политическое влияние в Ираке после революции существенно уменьшилось, старались нормализовать отношения с новым режимом, подспудно изыскивая средства для его смещения, но до начала 1960-х годов не преуспев в этом отношении [Gibson В. 2015: 29]; [Уразов А.М. 2019: 104].

В 1960 г. окончательно сложилась новая внешнеполитическая доктрина СССР, обозначившая готовность социалистического блока оказывать поддержку всем народам, борющимся с колониальным угнетением и империализмом [1]; [2: 1117]. Тем самым Москва как бы заявила о готовности бросить вызов влиянию США в любом регионе мира. В 1961 г. американская внешняя политика обогатилась теорией «нового фронта», предполагавшей распространение американских национальных интересов на все регионы мира, где происходила «борьба за свободу» [3]; [Громыко Ан.А. 1978: 47]; [Румянцев В.П. 2015: 75–76]. Доктрины Хрущёва и Кеннеди стали важными шагами на пути к ряду международных конфликтов, в том числе в Ираке. В конце 1960 – начале 1961 г. ситуация в Ираке была далека от желаемой для обеих сверхдержав. Режим Касема выступал за выстраивание дружественных отношений с СССР, но подвергался преследованиям иракских коммунистов и постепенно отказывался от политических обещаний курдам [4: 192]; [Rubin А.Н. 2007: 366]; [Жигалина О.И. 2013: 139–140], тем самым подспудно подрывая основы советского влияния в стране. Важно отметить, что иракские курды составляли значительный костяк Иракской коммунистической партии (ИКП) [McDowall D. 2021: 467]. При этом у лидера Демократической партии Курдистана (ДПК) Мустафы Барзани имелись договорённости с советскими лидерами о политической поддержке их притязаний на автономию [Васильев А.М. 2018: 46]; [Жигалина О.И. 2013: 138]. Хотя в целом иракские курды были далеки от политического единства, они представляли значительную силу внутри Ирака, с которой Касему приходилось считаться и на которую делали ставку в Кремле.

Багдад поддерживал положительную динамику экономических отношений с Вашингтоном, а в рамках публичной дипломатии опровергал обвинения в про-

¹ СЕНТО (Организация центрального договора, первоначально Багдадский пакт) – военно-политический блок, существовавший в 1955–1979 гг., куда входили Ирак (до 1959 г.), Иран, Пакистан, Турция и Великобритания. США, формально в блоке не состоявшие, участвовали в работе его комитетов и имели двусторонние соглашения с членами блока. Целью СЕНТО был «заслон от геополитических устремлений СССР в направлении незамерзающих морей и прикрытие южного фланга НАТО». [Многосторонняя дипломатия. 2012: 157].

советской ориентации и антизападной пропаганде [4: 159]. Администрация Джона Кеннеди в первый год своей каденции не рассматривала отношения с Ираком как приоритетные, проявляло небольшую заинтересованность как во внутрииракских делах (зарождавшемся противостоянии с курдами), так и в ирако-кувейтском конфликте [5]. Основные интересы американского истеблишмента были связаны с будущим Иракской нефтяной компании (ИНК) [4: 162].

БЕРЛИНСКИЙ КРИЗИС И ПЛАНЫ СССР В ОТНОШЕНИИ ИРАКСКОЙ КУРДИСТАНА

Куда более важные международные события в этот момент происходили в Европе. Возобновление Берлинского кризиса оказалось в центре внимания Белого дома, тогда как за иракскими делами должны были следить Государственный департамент и ЦРУ. В ЦРУ не придавали большого значения конфликту иракской власти и курдских автономистов [Gibson B. 2015: 37].

Обстоятельства ситуации вокруг Берлина в июле 1961 г. волновали и Москву. Одним из вариантов отвлечь внимание американцев от берлинского вопроса было провоцирование крупного кризиса на Ближнем Востоке. По предложению председателя КГБ А.Н. Шелепина, подготовленному для Политбюро, был разработан план организации крупного курдского восстания, которое бы распространилось на ближайших союзников США – Турцию и Иран [Zubok V. 1994: 28]; [Сенников А.И. 2020: 184–185]. Внутриполитические условия летом 1961 г. сопутствовали этой идее: несколько курдских племён подняли восстание против центральной власти в Ираке в приграничной зоне с Ираном и Турцией [Мгои Ш.Х. 1977: 123]. Отношения между Касемом и Барзани также сильно испортились, они находились на грани открытого вооружённого столкновения. К концу августа силы Барзани контролировали практически весь Иракский Курдистан [McDowall D. 2021: 473]. Лидер ДПК выступил с ультиматумом, требовавшим введения полной автономии для курдского народа в Ираке, что было обещано в результате революции 1958 г. [Сенников А.И. 2020: 185].

Действия Барзани вызвали ответную реакцию правительств Турции и Ирана, которые всерьёз обеспокоились вероятностью восстания курдов всего Ближнего Востока (кроме Ирака курды живут в Иране, Турции, Сирии. Компактно в этих четырех странах, диаспора проживала также в СССР, мигранты в Европе и США) Тегеран и Анкара призвали Вашингтон оказать им экономическую и политическую поддержку для предотвращения курдского выступления [Gibson B. 2015: 37–38]. Администрация Дж. Кеннеди не разделяла опасений турецких и иранских руководителей, опираясь на оценки ЦРУ. Эксперты разведки полагали, что открытое столкновение иракской армии с курдскими бунтовщиками быстро завершится победой центрального правительства с последующим переходом к локализованным гражданским столкновениям низкого уровня интенсивности [6]. Высказанные американской разведкой оценки оказались далёкими от реальности: иракская армия не смогла разбить силы Барзани, а конфликт принял затяжной характер с переменным уровнем интенсивности вплоть до 1970 года.

УКРЕПЛЕНИЕ СОВЕТСКО-ИРАКСКИХ СВЯЗЕЙ НА ФОНЕ КУРДСКОГО ВОССТАНИЯ (сентябрь – декабрь 1961 г.)

Начало курдского восстания в сентябре 1961 г. привело к неожиданному последствию: режим Касема начал сближение с ИКП, поскольку коммунисты боролись с барзанцами за влияние в Иракском Курдистане [McDowall D. 2021: 474]. Другим последствием стало ухудшение американо-иракских отношений. А. Касем обвинил США в инспирировании восстания и финансовой поддержке ДПК [7]. Получилось так, что задуманное в Кремле курдское восстание, направленное против Турции и Ирана, привело к тому, что Багдад стал больше склоняться в сторону усиления контактов с Москвой. Для Вашингтона этот факт не остался незамеченным, но на фоне общего американо-советского противостояния был преувеличен [Румянцев В.П. 2015: 304–306].

Укрепление советско-иракских связей стало неприятным сигналом для Барзани, который, не отказываясь от тайных контактов с СССР, решил найти альтернативные источники финансирования, в частности, попытавшись договориться с американцами. Американская сторона, однако, сообщила, что не собирается вмешиваться во внутрииракские дела [Gibson B. 2015: 40].

В конце 1961 г. в Государственном департаменте рассмотрели изменения во внешней политике Ирака, отметив вхождение республики в орбиту влияния СССР, сближение советско-иракских позиций по международным вопросам и в сфере пропаганды. Возможности США для влияния на режим Касема были оценены как неэффективные, в связи с чем единственным инструментом изменения иракского курса была признана интервенция (даже в таком случае гарантированного успеха могло не быть) [4: 364–366].

УСИЛЕНИЕ АМЕРИКАНО-ИРАКСКОЙ КОНФРОНТАЦИИ (январь–сентябрь 1962 г.)

В начале 1962 г. президент Дж. Кеннеди был ознакомлен с докладами о положении в Ираке [4: 380]. В Вашингтоне возобладало мнение, что существующий режим обречён и стране угрожает либо националистический военный переворот, либо коммунистическое восстание, либо дефрагментация государства вследствие гражданской войны с курдами [Gibson B. 2015: 42]; [Румянцев В.П. 2015: 311]. В Совете национальной безопасности (СНБ) отметили, что любой режим в Багдаде (кроме откровенно коммунистического) был бы для США лучше касемовского [Румянцев В.П. 2015: 312]. Президент Кеннеди принял решение активизировать иракскую политику Вашингтона, чтобы посредством тайной операции сместить иракского лидера и привести к власти проамериканские элементы [4: 439, 455–456]. Ключевыми коллаборационистами с американцами в Ираке выступили представители Партии арабского социалистического возрождения (Баас) [Gibson B. 2015: 42], одновременно внимания удостоились и курды.

В течение 1962 г. М. Барзани предпринял несколько попыток установить контакт с американцами, которые не увенчались успехом [Сенников А.И. 2020: 188].

Американо-иракские отношения стали ухудшаться летом 1962 г., когда из Багдада был выслан американский посол Дж. Джернеган из-за обмена послами между США и Кувейтом [5]. С иракской стороны выросло количество антиамериканских пропагандистских выпадов и прямых обвинений США в спонсировании курдского восстания [4: 332–335]. С американской стороны началась разработка тайной операции по устранению А. Касема [Сенников А.И. 2020: 189–190]. Основная ставка в достижении намеченной цели была сделана на партию Баас, при сохранении осторожных и единичных контактов с курдами, преимущественно для получения разведданных [Gibson B. 2015: 45].

СССР в то время играл в двойную игру: с одной стороны, он поддерживал отношения и с А. Касемом, и с курдами, обеспечивая курдских автономистов вооружением, припасами и разведданными; с другой – способствовал укреплению экономических позиций Багдада [Васильев А.М. 2018: 46]; [Жигалина О.И. 2013: 142]. Иракский лидер, скованный кувейтским и курдским вопросами, вынужден был идти в фарватере СССР, хотя и не доверял советским намерениям.

К концу лета 1962 г. иракские курды нанесли иракской армии существенный урон и контролировали почти весь Иракский Курдистан за исключением города Киркук [Жигалина О.И. 2013: 153]. Военные успехи М. Барзани решил подкрепить пропагандистским турне своих представителей по Европе и США, чтобы привлечь внимание западной общественности на курдский вопрос [4: 746–747]. Акцию сопровождали публикации в ведущих газетах о «курдской войне» на севере Ирака, в которых курдов представляли борцами за свободу [8]. Усилия М. Барзани привлекли дополнительное внимание к курдскому вопросу со стороны мировой общественности, обнаружили новых симпатизантов и инвесторов среди американского истеблишмента [Gibson B. 2015: 47–48]; [Сенников А.И. 2020: 191], однако официальные лица США выступили категорически против сотрудничества с курдами. Госдепартамент заявил, что курдский вопрос – внутренняя проблема Ирака и американское правительство не поддерживает курдские акции, выступая за мирное разрешение внутреннего конфликта [9: 117–118]. Действия иракских курдов в США и публикации американской прессы были восприняты в Багдаде как доказательство поддержки американцами курдского движения.

ОТ КАРИБСКОГО КРИЗИСА К СВЕРЖЕНИЮ РЕЖИМА КАСЕМА (октябрь 1962 – февраль 1963 г.)

Пока в мире нарастал новый виток холодной войны, вылившийся в октябре 1962 г. в Карибский кризис, в Ираке вовсю шла антиамериканская пропагандистская кампания, целью которой было переложить ответственность на США за неудачи иракской армии в борьбе с «империалистическими марионетками – курдами» [Gibson B. 2015: 49]. Завершение Карибского кризиса взаимным умиротворением СССР и США привело к стремлению Москвы деэскалировать ситуацию на Ближнем Востоке. Иракским курдам был дан сигнал на приостановку

военных действий, который совпал с зимним периодом, когда боевые действия в Иракском Курдистане прекращались по естественным причинам [Жигалина О.И. 2013: 153–154]. Несмотря на ряд поражений и очевидные внутривнутриполитические трудности, а также инициативы советской стороны, А. Касем отказался вести переговоры с М. Барзани [Мгои Ш.Х. 1991: 146].

Вашингтон же, решив проблему с советскими ядерными ракетами на Кубе, от своих планов по свержению режима Касема не отказался. ЦРУ активно помогало партии Баас в планировании будущего переворота и через агентов среди курдов-барзанцев помогло организовать переговоры двух партий. В результате к январю 1963 г. лидеры Баас и ДПК смогли добиться взаимопонимания и взаимодействия против режима Касема.

Дипломаты США в Багдаде в январе 1963 г. отмечали, что действующий иракский режим находится в наиболее уязвимом положении со времен революции 1958 г., и призывали усилить давление на А. Касема [9: 338]. Уже в начале февраля 1963 г. произошёл поддержанный ЦРУ первый баасистский переворот, в результате которого иракский лидер был смещён и убит [Сенников А.И. 2020: 193].

ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ КУРДСКОГО КОНФЛИКТА И ГУМАНИТАРНЫЙ КРИЗИС В ИРАКСКОМ КУРДИСТАНЕ (февраль – ноябрь 1963 Г.)

Новый иракский режим, созданный военными-националистами во главе с А.С. Арефом, ставшим президентом страны, и баасистами во главе с А.Х. аль-Бакром, ставшим премьер-министром, быстро признали как США, так и СССР [9: 345]; [10]. Баасисты развернули кампанию по преследованию оппозиционных сил, в первую очередь коммунистов [Жигалина О.И. 2013: 158]; [Румянцев В.П. 2015: 317]. Несмотря на это Москва хранила молчание и закрыла глаза на репрессии, в том числе и потому, что опасалась разрыва прочных на тот момент экономических связей с платёжеспособным клиентом.

США и Ирак восстановили отношения в полном объёме. В Вашингтоне по-новому взглянули на курдскую проблему Ирака, сделав вывод, что продолжение гражданского конфликта играет на руку СССР. Поскольку перед свержением А. Касема баасисты и барзанцы смогли договориться о мирном урегулировании конфликта, в Белом доме надеялись на мирное урегулирование конфликта через переговоры. Однако, подразумевая возможность возобновления враждебности, США сняли эмбарго на поставку военного снаряжения Ираку, сделав выбор в пользу иракского правительства, а не мятежных курдов [9: 382–389, 445–446].

Переговоры Баас и ДПК закончились провалом в мае 1963 г., после чего с июня возобновились военные действия в Иракском Курдистане [McDowall D. 2021: 477–478]. Чтобы подорвать социальную и экономическую опору курдского движения, баасисты пошли на беспрецедентные меры: установили продовольственную блокаду захваченных повстанцами районов, уничтожали посевные площади и пастбища, перемещали курдов в южные районы страны, устраивали бомбардировки курдских сёл и деревень с применением напалма [9: 596]. В летнюю кампанию

1963 г. баасисты впервые опробовали на курдах меры, которые с бóльшим масштабом будут применяться в период правления Саддама Хусейна в 1980-е годы².

Администрация Дж. Кеннеди поддержала действия Багдада дипломатически и экономически. По заявлениям экспертов СНБ, Ираку было поставлено исчерпывающее количество боеприпасов и техники для ведения кампании против курдов [9: 638]. Попытки СССР начать информационную кампанию против геноцида курдов в Ираке наткнулись на противодействие США. Используя процедурные лазейки, американская делегация в ООН сорвала выступление советских дипломатов по этому вопросу. В то же время против позиции СССР организовано выступили практически все арабские страны (воздержался только Египет) [13: 73]. М. Барзани лично обращался к президенту США Дж. Кеннеди с просьбой посодействовать прекращению военных действий и мирному урегулированию конфликта, однако американцы проигнорировали послания курдов, рассчитывая на их скорейший разгром [9: 666]; [Румянцев В.П. 2015: 323].

К ноябрю 1963 г. баасистам не удалось сокрушить курдское движение, несмотря на применение новых видов вооружения, увеличение численности армии и бесчеловечные методы ведения войны. Силы М. Барзани благодаря выучке, сплочённости и материально-технической помощи СССР выдержали натиск. Наравне с попыткой «баасизации» военного, политического и гражданского секторов общественной жизни³, это привело к падению популярности баасистов в народе. Военные и умеренные националисты во главе с президентом А.С. Арефом в середине ноября 1963 г. организовали переворот и свергли первое баасистское правительство [Gibson B. 2015: 71–73]; [McDowall D. 2021: 479]. В Вашингтоне такой поворот событий приветствовали, поскольку опасались радикализма баасистов и раскола иракского общества [Gibson B. 2015: 79]. Реагировать на смену власти пришлось уже новому американскому президенту – Линдону Джонсону, вступившему в должность после убийства 22 ноября 1963 г. Дж. Кеннеди. Смена правящей верхушки в Ираке, с одной стороны, и смерть Дж. Кеннеди – с другой, привели к прекращению кампании против курдов.

² В 1987–1989 гг. в Иракском Курдистане проводилась карательная операция «аль-Анфаль», направленная на подавление национально-освободительного движения иракских курдов. В её рамках практиковалось массовое принудительное выселение курдов с подконтрольных территорий на юг Ирака, истребление нелояльного населения, а на неподконтрольной территории против курдских повстанцев применялись военно-экономические меры: продовольственная блокада, уничтожение сельскохозяйственной базы, массированные артиллерийские обстрелы и налеты авиации, применение химического оружия. Если в результате гуманитарного кризиса 1963 г. пострадало от 1,5 до 5 тыс. курдов, то в результате операции «аль-Анфаль» было выселено свыше 100 тыс. и уничтожено от 50 до 100 тыс. курдов См.: [Сенников А.И. 2019]; [11]; [12].

³ Программа радикального крыла Баас предполагала установление партийного контроля над всеми сферами жизни общества, «ускоренную социализацию» страны (в первую очередь, обобществление земли), идеологизацию армии, радикальное решение этнорелигиозного вопроса (в отношении курдов и арабов-шиитов). [Румянцев В.П. 2015: 324–325].

СНИЖЕНИЕ БИПОЛЯРНОЙ НАПРЯЖЁННОСТИ И РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ КУРДСКОГО КОНФЛИКТА В ИРАКЕ (1964–1967 гг.)

В Москве смещение баасистов восприняли с облегчением. Режим Арефа в целом считался менее радикальным, но в той же степени антикоммунистическим [Васильев А.М. 2018: 127]. В начале января 1964 г. Н.С. Хрущёв призвал отказаться от решения пограничных конфликтов силой [14]. Его послание было в первую очередь направлено арабским государствам, и поддержано главой Египта Г.А. Насером [14]. Через месяц первый секретарь ЦК КПСС направил А.С. Арефу телеграмму с призывом к примирению с курдами и прекращению «братоубийственной войны» [Васильев А.М. 2018: 47].

Видя последствия гуманитарной катастрофы в Иракском Курдистане, правительства обеих сверхдержав выступили за мирное урегулирование внутрииракского конфликта. Переговоры привели к заключению в феврале 1964 г. Соглашения о прекращении огня, открыв возможность для создания в будущем автономии на севере Ирака [15: 6]. Получив знаки внимания из Москвы и Вашингтона [15: 333; Жигалина О.И. 2013: 169–170] и интерпретировав их как поддержку курдского движения, М. Барзани, ставший в июне–июле 1964 г. единоличным лидером ДПК, пошёл на обострение отношений с Багдадом и одностороннее введение автономии в Иракском Курдистане [Shareef M. 2014: 138]. Отказавшееся принимать этот факт центральное правительство стало угрожать возобновлением военных действий против курдов. Новый виток противостояния начался только в апреле 1965 г. ввиду сопротивления гражданского крыла иракского правительства.

На этот раз курдское движение оказалось без поддержки СССР или США. Обе державы были мало заинтересованы в иракско-курдском противостоянии. Ключевой проблемой стал Вьетнам, война которого против США превратилась в чёрную дыру для американской внешней политики и в то же время, по словам американского исследователя Б. Гибсона, «наиболее благоприятным моментом для политических акций Москвы» [Gibson B. 2015: 89].

Режим Арефа поддерживали многие арабские страны (за исключением баасистской Сирии) и в первую очередь Египет [Примаков Е.М. 2006: 326]. Иракские курды нашли спонсоров в лице Ирана и Израиля, искавших «прокси» в борьбе с пронасеровским арабским режимом [Clawson P., Rubin M. 2005: 82]; [Parsi T. 2007: 21–22].

В сентябре 1965 г. стала очевидной неспособность иракской армии разгромить курдские силы. Новый премьер-министр страны А.Р. аль-Баззас выступил с программой мирного урегулирования курдского вопроса, приняв все требования М. Барзани. За спиной Баззаза президент А.С. Ареф вынашивал планы новой военной операции, но погиб в авиакатастрофе в апреле 1966 г. Пост президента унаследовал его младший брат – А.Р. Ареф, который дал карт-бланш военным на операцию в северном Ираке.

Легнее наступление иракской армии оказалось самым провальным за всю историю противостояния, поэтому А.Р. Арефу пришлось вернуться к программе Баззаза и согласиться на курдские требования [McDowall D. 2021: 483–484]. Движе-

ние М. Барзани сумело получить поддержку в этот период как советской стороны, так и проамериканских иранцев и израильтян. СССР поспешил примирить умеренного А.Р. Арефа (в отличие от погибшего брата, не участвовавшего в гонениях на коммунистов) и лидеров ДПК [Примаков Е.М. 2006: 326–328].

Начался «переходный период», характеризовавшийся локальными стычками правительственных сил и иракских курдов, не выливавшихся в крупномасштабные столкновения. В результате арабо-израильского конфликта 1967 г. Ирак разорвал дипломатические отношения с США. Ввиду отсутствия дипломатических отношений у Вашингтона было мало возможностей повлиять на иракский режим. Американо-иракские отношения были заморожены [Alvandi R. 2014: 30]. А.Р. Ареф в результате неудачи в войне с Израилем и курдами лишился общественной поддержки.

РОЛЬ СССР В ЗАВЕРШЕНИИ ПЕРВОГО ЭТАПА КУРДСКОГО КОНФЛИКТА В ИРАКЕ (1968–1970 гг.)

В июле 1968 г. произошёл второй баасистский переворот, и к власти вернулся А.Х. аль-Бакр уже в качестве президента [Примаков Е.М. 2006: 304]. Рост вовлечённости США в войну во Вьетнаме ограничивал возможности американцев быстро и адекватно реагировать на ближневосточные события. После решения Великобритании уйти из зоны Персидского залива к 1971 г., в Белом доме сделали ставку на Иран и Саудовскую Аравию как противовесы советскому влиянию в этом регионе [Gibson B. 2015: 116]; [Rubin B. 1981: 124–125]; [Юнгблуд В.Т., Воробьева Т.А. 2019].

СССР осторожно отнёсся к возвращению к власти баасистов. Однако последующие события показали, что они, по крайней мере на начальном этапе, были надёжными партнёрами. Москва же во главу угла ставила экономический вопрос [Васильев А.М. 2018: 62, 101]. Советские дипломаты приложили усилия к созданию канала связи между президентом аль-Баком и вице-президентом С. Хусейном с Мустафой Барзани и его окружением [Примаков Е.М. 2006: 330]. В марте 1970 г. между вторым баасистским правительством и иракскими курдами было подписано соглашение, предполагавшее введение автономии в Иракском Курдистане [16]. На короткий срок продолжавшаяся почти все 1960-е годы война Багдада с иракскими курдами прекратилась. Но уже в середине 1970-х годов. Ираку и Иракскому Курдистану предстояло вновь стать ареной советско-американской конфронтации [Сенников А.И. 2017].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 1960-е годы. Иракский Курдистан оказался в центре биполярного противостояния двух сверхдержав на Ближнем Востоке. Важность Ирака с геополитической точки зрения – и как крупного ресурсного центра, и как геостратегической площадки для развёртывания военно-политического влияния, выхода к зоне Персидского залива – способствовала повышенному интересу Москвы и Вашингтона. Иракский Курдистан представлял собой кризисную точку государства, влияя на которую было проще всего расшатать действующий режим. Иракские курды, контролировавшие наиболее близкие к советским границам территории Ирака и связанные с СССР тесными контактами, выступали в качестве инструмента дестабилизации антисоветских режимов Ирака, Турции и Ирана. В периоды, когда по

тем или иным соображениям советская сторона становилась незаинтересованной в смене режима в Багдаде, курды стремились найти себе новых спонсоров. В первую очередь, в такие моменты их взоры обращались к Вашингтону, с которым они пытались выстроить полезные для себя отношения. Интересы американского руководства чаще всего оказывались далеки от чаяний курдов, поэтому ими чаще всего поддерживались антикурдские действия иракских режимов.

ИСТОЧНИКИ

1. Выступление Никиты Хрущёва в Генассамблее ООН 12 октября 1960 г. // Генассамблея ООН. Available at: <https://news.un.org/ru/audio/2018.09.12.38372> (accessed 05.08.2020).
2. U.S. Congress. Congressional Records. Proceedings and Debates. 1960. Vol.106. Washington General Post Office. 7360 p
3. The New Frontier Acceptance Speech of Senator John Kennedy. Democratic National Convention 15 July 1960 // Kennedy Presidential Library.
4. Foreign Relations of the United States (FRUS), 1961-1963. Vol. XVII . Near East 1961-1962. 1994. Washington GPO. 846 p.
5. John D. Jernegen. Oral History. Interview March 12 1969// John F. Kennedy Presidential Library.
6. The Presidential Intelligence Checklist. 13 August 1961 // CIA FOIA Library.
7. Central Intelligence Bulletin, September 26 1961 // CIA FOIA Library.
8. Kurdish Rebels Confident of Victory in Iraq Warn US to Aid Them or Soviets Will // *New York Times*. September 10, 1962.
9. FRUS 1961-1963. Vol.XVIII Near East 1962-1963. 1995 Washington GPO. 881 p.
10. Уроки, которых не следует забывать // Правда, 26.02.1963.
11. FBI Prosecutive Report of Investigation Concerning Saddam Hussein.Part I. March 10 2005 // FBI Records Vault.
12. Human Rights Watch. Middle East. Iraq's Crime of Genocide. The Anfal Campaign against Kurds. New Have. Yale University Press. 1995.
13. General Assembly Annotated Provisional Agenda/ 18th regular Session // Цифровая Библиотека ООН. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/1469355?#fi> (accessed 05.08.2021).
14. АВП РФ. Ф 077.Он 25. П.46. Д.6. Л.3-4.
15. FRUS 1964-1968. Vol. XXII. Iran 1999.Washington GPO. 731 p.
16. На основе равенства // Правда, 15.03.1970.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Васильев А.М. 2018. От Ленина до Путина. Россия на Ближнем и Среднем Востоке. М.: Центрполиграф. 970 с.
- Встречными курсами: политика СССР и США на Балканах, Ближнем и Среднем Востоке в 1939–1947 гг. 2014. Отв. ред. В.Т. Юнгблуд. Киров: Изд-во ВятГГУ. 510 с.
- Громько Ан.А. 1978. Внешняя политика США: уроки и действительность. 60–70-е годы. М.: Международные отношения. 312 с.
- Жигалина О.И. 2013. Мулла Мустафа Барзани. Исторический портрет. М.: Институт востоковедения РАН. 240 с.
- Мгои Ш.Х. 1977. Проблема национальной автономии курдского народа в Иракской Республике (1958–1970). Ереван: Изд. АН Арм. ССР. 270 с.
- Мгои Ш.Х. 1991. Курдский национальный вопрос в Ираке в новейшее время. М.: Наука. 324 с.
- Многосторонняя дипломатия в биполярной системе международных отношений: сб. научных статей. 2012. Ред. Н.И. Егорова; Институт всеобщей истории РАН. М.: Русский фонд содействия образованию и науке. 464 с.

Примаков Е.М. 2006. Конфиденциально: Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). М.: ИИК «Российская газета». 384 с.

Румянцев В.П. 2015. «Новый фронтир» администрации Дж. Ф. Кеннеди на Ближнем и Среднем Востоке (1961–1963 гг.). Томск: Издательский Дом Томского государственного университета. 404 с.

Сенников А.И. 2017. Иракские курды в политике США в 1969–1976 гг. // *Вестник Вятского государственного университета*. №10. С. 74–84.

Сенников А.И. 2019. Курдский вопрос в контексте ближневосточной политики администрации Р. Рейгана в 1981–1987 гг. // *Россия и Америка в XXI веке*. Выпуск № 3. Режим доступа: <https://rusus.jes.su/S207054760007177-1-1>.

Сенников А.И. 2020. Курдский вопрос в политике администрации Дж. Кеннеди в отношении Ирака (1961 – февраль 1963 гг.) // *Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир*. № 4 (26). С. 178–196.

Уразов А.М. 2019. Время перемен. Эволюция внешней политики США и Великобритании на Большом Ближнем Востоке в первые десятилетия холодной войны. М.: АСТ. 416 с.

Юнгблуд В.Т., Чучкалов А.В. 2011. Политика США в Иране в годы Второй мировой войны. Киров: Изд-во ВятГТУ. 414 с.

Юнгблуд В.Т., Воробьева Т.А., 2019. США теряют союзника на Ближнем Востоке: политика администрации Дж. Картера в отношении Ирана, 1977–1980 гг. // *Электронный научно-образовательный журнал «История»*. Т. 10. Выпуск 3 (77). Available at: <https://history.jes.su/s207987840005469-4-1/>

REFERENCES

Alvandi R. 2014. Nixon, Kissinger, and the Shah: The United States and Iran in the Cold War. Oxford: Oxford University Press. 272 p.

Clawson P., Rubin M. 2005. *Eternal Iran: Continuity and Chaos*. N.Y.: Palgrave Macmillan. 203 p.

Gibson B. 2015. *Sold out? US foreign policy, Iraq, the Kurds, and the Cold War*. N.Y.: Palgrave Macmillan, 2015. 257 p.

Gromyko An.A. 1978. Vneshnyaya politika SShA: uroki i deistvitel'nost'. 60–70-e gody [US Foreign Policy: Lessons and Reality. 1960s–70s]. M.: Mezhdunarodnye otnosheniya. 312 s.

Kissinger H. 1999. *Years of Renewal*. N.Y.: Simon & Schuster. 1151 p.

McDowall D. 2021. *A Modern History of the Kurds*, 4th Edition. London: B. TAURIS. 728 p.

Mgoi Sh.Kh. 1977. Problema natsional'noi avtonomii kurdskego naroda v Irakskoi Respublike (1958–1970) [The problem of national autonomy of the Kurdish people in the Iraqi Republic (1958–1970)]. Erevan: Izd. AN Arm. SSR. 270 s.

Mgoi Sh.Kh. 1991. Kurdsii natsional'nyi vopros v Irake v noveishee vremya [The Kurdish national question in Iraq in recent times]. M.: Nauka. 324 s.

Mnogostoronnyaya diplomatiya v bipolyarnoi sisteme mezhdunarodnykh otnoshenii: sb. nauchnykh statei [Multilateral diplomacy in a bipolar system of international relations]. 2012. Ed. by N.I. Egorova; Institute of General History of the RAS. M.: Russkii fond sodeistviya obrazovaniyu i nauke. 464 s.

Parsi T. 2007. *Treacherous alliance: the secret dealings of Israel, Iran and the United States*. New Haven: Yale University Press. 361 p.

Primakov E.M. 2006. Konfidentsial'no: Blizhnii Vostok na stsene i za kulisami (vtoraya polovina KhKh – nachalo KhKhI veka) [Confidential: the Middle East on stage and behind the scenes (second half of the XX - beginning of the XXI century)]. M.: IIK «Rossiiskaya gazeta». 384 s.

Rubin A.H. 2007. Abd al-Karim Qasim and the Kurds of Iraq: Centralization, resistance and revolt, 1958–63 // *Middle Eastern Studies*. Vol. 43. No. 3. p. 353–382.

Rubin B. 1981. *Paved with good intentions: the American experience and Iran*. N.Y.: Penguin Book. 426 p.

Rumyantsev V.P. 2015. «Novyi frontir» administratsii Dzh. F. Kennedi na Blizhnem i Srednem Vostoke (1961–1963 gg.) [“The New Frontier” of the J.F. Kennedy Administration in the Near and Middle East (1961–1963)]. Tomsk: Izdatel'skii Dom Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. 404 s.

Sennikov A.I. 2017. Irakskie kurdy v politike SShA v 1969–1976 gg. [Iraqi Kurds in US Policy in 1969–1976] // *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo universiteta*. №10. S. 74–84.

Sennikov A.I. 2019. Kurdsii vopros v kontekste blizhnnevostochnoi politiki administratsii R. Reigana v 1981–1987 gg. [The Kurdish Question in the context of the Middle East policy of the R. Reagan administration in 1981–1987] // *Rossiya i Amerika v XXI veke*. No. 3. Access mode: <https://rusus.jes.su/S207054760007177-1-1> (access for registered users).

Sennikov A.I. 2020. Kurdsii vopros v politike administratsii Dzh. Kennedi v otnoshenii Iraka (1961 – fevral' 1963 gg.) [The Kurdish Question in the J.F. Kennedy Administration's Iraqi Policy (1961 – February 1963)] // *Vestnik Diplomaticheskoi akademii MID Rossii. Rossiya i mir*. № 4 (26). S. 178–196.

Shareef M. 2014. The United States, Iraq and the Kurds: Shock, awe and aftermath. N.Y.: Routledge. 234 p.

Urazov A.M. 2019. Vremya peremen. Evolyutsiya vneshnei politiki SShA i Velikobritanii na Bol'shom Blizhnem Vostoke v pervye desyatiletiya kholodnoi voiny [Time for a change. Evolution of US and British foreign policy in the Greater Middle East in the early decades of the Cold War]. M.: AST. 416 s.

Vasiliev A.M. 2018. Ot Lenina do Putina. Rossiya na Blizhnem i Srednem Vostoke [From Lenin to Putin. Russia in the Near and Middle East]. M.: Centrpoligraf. 970 s.

Vstrechnymi kursami: politika SSSR i SShA na Balkanakh, Blizhnem i Srednem Vostoke v 1939–1947 gg. [Collision Course: The Policy of the USSR and the USA in the Balkans, the Near East and Middle East in 1939–1947]. 2014. Ed. by V.T. Yungblud. Kirov: Izd-vo VyatGGU. 510 s.

Yungblud V.T., Chuchkalov A.V. 2011. Politika SShA v Irane v gody Vtoroi mirovoi voiny [The US policy in Iran during World War II]. Kirov: Izd-vo VyatGGU. 414 s.

Yungblud V.T., Vorobyova T.A., 2019. SShA terayut soyuznika na Blizhnem Vostoke: politika administratsii Dzh. Kartera v otnoshenii Irana, 1977–1980 gg. [The United States Are Losing an Ally in the Middle East: J. Carter's Administration Policy towards Iran, 1977–1980] // *Elektronnyi nauchno-obrazovatel'nyi zhurnal «Istoriya»*. T. 10. No. 3 (77). Available at: <https://history.jes.su/s207987840005469-4-1/> (access for registered users)

Zhigalina O.I. 2013. Mulla Mustafa Barzani. Istoricheskii portret [Mulla Mustafa Barzani. Historical portrait]. M.: Institut vostokovedeniya RAN. 240 s.

Zubok V. 1994. Spy vs. Spy: The KGB vs. the CIA // Cold War International History Project. Vol. 4. p. 22–33.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СЕННИКОВ Алексей Иванович. кандидат исторических наук, младший научный сотрудник кафедры истории и политических наук Вятского государственного университета.

Российская Федерация 610000 г. Киров, ул. Московская, 36.

Статья поступила в редакцию / Received 22.08.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 12.09.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 15.09.2021.

Aleksei I. SENNIKOV, Candidate Sci. (History), Junior Researcher, Department of History and Political Science.

Vyatka State University: 36, Moskovskaya st., Kirov, 610000 Russian Federation

УДК 339.972

DOI: 10.31857/S268667300017225-7

Эволюция американского протекционизма: законодательство "Покупай американское" и особенности его применения

Н.А. Судакова

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6082-1906> e-mail: kamanata@mail.ru

Резюме: Рецензируемая монография представляет собой детальное исследование политики США в области защиты американского производителя и развития промышленности внутри страны на основе анализа нормативно-правовых актов «Покупай американское» от исторического закона 1933 г. с таким же названием до исполнительных указов 45-го президента США Д. Трампа. В книге конкретизирован понятийный аппарат, выявлены особенности контроля за применением законодательства и дана оценка перспективам его развития, в том числе в соотношении с международным правом.

Монография представляет интерес для специалистов в сфере закупок и для всех интересующихся эволюцией подходов к защите отечественного производителя, формированию политики размещения государственного заказа и принимаемым решениям.

Ключевые слова: США, Д. Трамп, Дж. Байден, протекционизм, государственные закупки, закон «Покупай американское», свод законов США

Для цитирования: Судакова Н.А. Эволюция американского протекционизма: законодательство «Покупай американское» и особенности его применения. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2021, 51(11): 119-126.

DOI: 10.31857/S268667300017225-7

The Evolution of American Protectionism: "Buy American" Legislation and Features of its Application

Natalia A. Sudakova

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6082-1906> e-mail: kamanata@mail.ru

Abstract: The reviewed book is a detailed study of U.S. policy in the field of protecting the American manufacturer and stimulating the development of industry based on an analysis of the "Buy American" regulations from the historical law of 1933 to the executive orders of the 45th U.S. President Donald Trump. The book presents a concretization of the conceptual apparatus, identifies the peculiarities of the organization of control over the application of legislation and assesses the prospects for its development, including in relation to international law.

The authors identified the main directions for the development of the Buy American Act, including strengthening protectionist policies, increasing the number of exceptions for the

purchase of foreign goods, expanding the object of the law exclusively from goods to hire labor and contradictions with international law.

This book is of interest both for procurement specialists and for all interested in the evolution of approaches to the protection of the domestic manufacturer, the formation of the government procurement rules and decision-making in the area under consideration.

Keywords: USA, Donald Trump, Joe Biden, protectionism, federal procurement, Buy American Act, US Code

For citation: Sudakova N.A. The Evolution of American Protectionism: "Buy American" legislation and features of its application. USA & Canada: economics, politics, culture. 2021, 51(11): 119-126 (In Russ.). DOI: 10.31857/S268667300017225-7



В 2020 г. в издательстве «Техносфера» была опубликована книга «Покупай американское. Опыт защиты отечественного производителя» под общей редакцией кандидата экономических наук, члена-корреспондента Российской академии ракетных и артиллерийских наук, заместителя председателя коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации Бочкарева Олега Ивановича. Монография представляет собой комплексный анализ законодательства США в области установления преференций для американских производителей при государственных закупках «Покупай американское» от истоков до настоящего времени.

Как справедливо отмечают авторы, детальный анализ правового опыта США «будет полезен при разработке и применении соответствующих национальных юридических норм» (с. 82). С ними согласны большинство ведущих российских экспертов, комментарии которых представлены в конце книги. Они делают вывод о том, что американский закон прошёл испытание временем и действительно работает.

Как подчёркивает доктор экономических наук, профессор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации А.В. Брыкин, «закон реально поддерживает американского производителя, в какой бы сфере он ни работал» (с. 87). При этом приоритет закона «выражается не в терминах цены [как это свойственно законодательству о закупках в России. – Н.С.], а в здравом смысле по отношению к общественным интересам» (с. 86). Это позволяет минимизировать попытки обойти действующее законодательство, продвигаться по пути достижения общественно значимых целей и поддерживать экономику в кризисные периоды. В этом принципиальное отличие американского законодательства о закупках от российского, ориентированного «на предотвращение

коррупции» и развивающегося «в направлении ограничения возможностей заказчиков принимать самостоятельные решения» (с. 122).

«Закон “Покупай американское” опирается на доверие к людям, принимающим решения, на уверенности и способности этих людей принимать разумные решения, толковать закон, исходя из общественных интересов», – отмечает руководитель проекта «Всероссийская конференция “Закупки в оборонно-промышленном комплексе”», генеральный директор ООО «Синапс-МСК» С.В. Картаев, основываясь на постулатах Раздела 4 рассматриваемого закона (с. 121).

Такой подход к решениям, исходя из здравого смысла и целесообразности, ценности для конечного потребителя свойствен и для всей федеральной контрактной системы США (ФКС), в основу которой вошёл среди прочих закон «Покупай американское» [Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И., 2013: 17]. «Участники ФКС отвечают за принятие решений о закупках, которые позволяют клиентам получить максимально ценный продукт или услугу», – отмечают авторы коллективной монографии «Экономика США в XXI веке: вызовы и тенденции развития» (2018 г.). Но здесь возникает проблема адаптации американского опыта в российской действительности, когда, скорее всего, «принцип целесообразности будет использоваться с целью получения личных выгод» [Экономика США, 2018: 202].

Во введении авторы рецензируемой книги отмечают, что «сегодня мировая политика находится на новом витке противостояния протекционизма и равенства в торговле» (с. 7). Этим объясняется актуальность избранной темы монографии. Действительно, в последние годы мы наблюдаем усиление протекционистских настроений в экономике и обществе, нарастание торговых войн и «противоречий между национальным законодательством и международными нормами» (с. 93–94), что приводит к необходимости совершенствовать правовые положения о защите внутреннего производителя и экономические меры по его поддержке.

Напомним, что закон «Покупай американское» 1933 года – это яркий пример американской политики протекционизма, на который чаще всего ссылаются торговые партнёры США. Этот основной и самый ранний закон о внутренних преференциях для американских поставщиков, который регулирует закупки федеральным правительством товаров, предназначенных для публичного использования. При этом закупки услуг не подпадают под его действие [1]. Он был принят во время «Великой депрессии», чтобы создать и сохранить рабочие места для американцев и защитить промышленность США от иностранной конкуренции, а также для выработки ответных мер в отношении стран, применяющих внутреннюю политику закупок.

Закон не запрещает закупку иностранных товаров. Скорее, он отдаёт предпочтение американским товарам и строительным материалам. Он требует от федерального правительства закупать только те товары и материалы, которые были добыты или произведены в США, если не применяется исключение (несоответствие товара общественным интересам, необоснованная стоимость отече-

ственной продукции и др.). Согласно закону, чтобы продукт считался произведённым в США, он должен быть «практически весь» изготовлен из компонентов или материалов американского происхождения.

В соответствии с требованиями этого закона, стоимость компонентов американского производства должна превышать 50% стоимости всех компонентов [2]. Если более 50% стоимости относится к иностранному производству, такой продукт считается иностранным и может быть приобретён только в порядке исключения. Требования закона могут не применяться, если они несовместимы с обязательствами перед торговыми партнёрами США в соответствии с Соглашением о государственных закупках Всемирной торговой организации или соглашениями о свободной торговле.

Основное содержание книги можно условно разделить на три части. В первой главе обозначены основные этапы эволюции законодательства «Покупай американское» со ссылками на отчёты и комментарии Исследовательской службы Конгресса. Под законодательством «Покупай американское» понимается совокупность законодательных актов, подзаконных актов, указов, включая исторический закон «Покупай американское» и все последующие изменения и дополнения к нему. Следующие три главы посвящены толкованию понятий и терминов, анализу исключений из законодательства и особенностям контроля над его применением. А в пятой авторы раскрывают перспективы развития законодательства, в том числе в мировом правовом поле. Для наглядности и лучшего понимания трактовки терминов главы содержат вставки из оригинальных законов и указов в авторском переводе. После заключения представлены комментарии ведущих российских экспертов (о чём уже упоминалось выше), приложения законодательных актов и указов на русском языке в авторском переводе и английском языке в оригинале, включая указы Д. Трампа 2017 и 2019 гг. Заслуживает внимания тот факт, что в ходе исследования авторы монографии обращаются к большому количеству фактологического и статистического материала, приводят конкретные примеры применения законодательных норм на практике.

Законодательство «Покупай американское» постоянно находится в центре внимания Конгресса, который периодически принимает или рассматривает меры по расширению сферы внутренних преференций при федеральных закупках или иногда по её сужению. В сам закон редко вносились поправки. Однако были приняты многочисленные законодательные требования, подобные требованиям, содержащимся в самом законе [1]. В монографии особое внимание уделено анализу изменений в законодательстве о государственных закупках в 2017–2019 годах. Это вполне объяснимо, так как период администрации Д. Трампа отмечен активизацией политики протекционизма, которая была закреплена изданием серии исполнительных указов, расширяющих объект закона «исключительно с товаров на нём рабочей силы» (с. 20). Основные изменения касаются пороговых значений для компонентов американского происхождения. Конечные продукты из чугуна и стали должны содержать 95% и более деталей или материалов американского производства, другие продукты – 55% и более [3].

В указах установлено также требование тщательно проверять, как федеральные агентства соблюдают требования законодательства и как они сводят к минимуму использование отказов от закупки отечественной продукции для приобретения товаров иностранного производства. Исполнительный указ от 31 января 2019 г. расширил действия положений законодательства о государственных закупках на инфраструктурные проекты, получившие федеральную финансовую помощь [4].

В заключении авторы монографии отмечают, что «книга является достаточно детальным анализом иностранного правового опыта, который будет полезен при разработке и применении соответствующих национальных юридических норм» (с. 82). С большинством выводов, к которым пришли авторы, можно согласиться. Кроме того, проведённое исследование является очень своевременным с учётом актуальных проблем и приоритетов экономического развития России.

Однако необходимо отметить, что протекционизм – это, прежде всего, направление экономической, внешнеторговой политики государства. Поэтому было бы полезно дополнить представленный материал оценками эффективности применяемых в США мер по защите отечественного производителя на практике, о влиянии их на основные показатели состояния экономики, такие как ВВП, уровень занятости, число созданных рабочих мест и др.

По нашему мнению, не менее важно оценить, насколько положения законодательства «Покупай американское» реализуются на региональном и местном уровнях. Ведь они, как справедливо отмечают авторы книги, закрепляются не только федеральными законами, но и законами штатов (с. 79). Согласно законодательству, основные обязательства применяются к федеральным закупкам. Но они также распространяются на закупки штатов и местных органов власти в том случае, когда последние совершаются, полностью или частично, за счёт федерального финансирования.

Помимо того, что законодательство является довольно сложным в толковании, его часто не исполняют должным образом. Например, в 2016 г. аудитор штата Калифорния обнаружил, что Департамент образования Калифорнии не смог обеспечить соблюдение школьными округами штата положений закона «Покупай американское» в отношении федеральных средств, полученных на программы школьных обедов. Аудитор пришёл к выводу, что ни один из проверенных школьных округов не имел адекватной политики и необходимых процедур для соблюдения требований этого законодательства [5].

Более того, на практике обязательства в рамках федеральных закупок часто удаётся легко обойти с помощью отказов. Отказ от закупки товаров отечественного производства может быть предоставлен, когда американские товары в необходимой категории считаются недоступными или когда агентство, производящее закупку, определяет, что предпочтение товаров американского производства «несовместимо с общественными интересами».

Что касается исполнительных указов Д. Трампа, то эксперты высказывают ряд опасений. В то время как общая цель их реализации заключается в содействии созданию рабочих мест и экономическому росту, существует вероятность того, что способ их применения на практике может иметь непредвиденные последствия.

Например, были высказаны опасения по поводу того, что подрядчики, отказывающиеся от использования исключений или избегающие отказов от приобретения отечественных товаров, в итоге приобретают последние по стоимости, которая не приносит ни прямых, ни косвенных выгод для страны. Некоторые специалисты также утверждают, что многие американские компании могут испытывать трудности с соблюдением строгих внутренних стандартов в применении преференций, поскольку такие компании производят товары, состоящие из нескольких компонентов, часть которых поступают из разных стран. В результате может быть непреднамеренно нанесён ущерб тем самым компаниям, которым исполнительные указы призваны помочь. Кроме того, слишком большой упор на преференции внутренним товарам и сокращение возможностей для иностранных поставщиков осуществлять закупки на американском рынке, подтолкнёт другие страны к ответным мерам и, как результат, к отказу от закупок американской продукции, что грозит экономическими потерями для страны.

Накопившиеся проблемы в сфере федеральных закупок у отечественного производителя послужили поводом для издания Дж. Байденом 25 января 2021 г. исполнительного указа, реализация которого, по словам президента, поможет «восстановить основу Америки: производство, профсоюзы и средний класс» [6].

Прежде всего, указ обеспечивает долгосрочный надзор со стороны Белого дома за отказами от закупок американских товаров. Это должно сократить количество случаев злоупотребления отказами. Президент Байден также распорядился, чтобы правительственные контракты, нацеленные на отказ, были размещены на общедоступном веб-сайте, который поможет малым и средним американским предприятиям определиться, смогут ли они выполнить эти контракты. Такая прозрачность необходима для того, чтобы связать внутренний спрос с предложением отечественных товаров.

Указ призывает к давно назревшему пересмотру списка недоступных на внутреннем рынке товаров. По мнению президента, его необходимо пересмотреть не только на предмет того, что в настоящее время соответствует критерию «недоступно», но и того, какие отрасли промышленности США могут получить выгоду от дополнительных государственных закупок.

Данный указ вносит вклад в общие усилия демократов перенаправить производство в Соединённые Штаты, в том числе за счёт закупок средств индивидуальной защиты, электрификации федерального автопарка и запуска масштабного плана Байдена по созданию рабочих мест и восстановлению инфраструктуры.

Указ предусматривает также отмену определённых требований распорядительных документов бывшего президента США Д. Трампа и положений регулирующих органов. В частности, речь идёт об исполнительном указе №13788 от 18

апреля 2017 г. («Покупай американское и нанимай американцев»), разделе 5 исполнительного указа №13858 от 31 января 2019 г. в части усиления преференций закупкам у отечественного производителя для инфраструктурных проектов и указе №13975 от 14 января 2021 г., распространяющем требования закона «Покупай американское» на деятельность Почтовой службы США [7].

Перечисленные аспекты, а также многие другие проблемы и тенденции рассматриваемой сферы требуют дальнейшего осмысления и анализа.

Учитывая вышесказанное, можно заключить, что рецензируемая монография – важный и своевременный труд, который, возможно, найдёт продолжение в последующих работах авторов.

ИСТОЧНИКИ

1. Manuel Kate M. The Buy American Act – Preferences for “Domestic” Suppliers: In Brief. – Congressional Research Service. April 26, 2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43140.pdf> (accessed 01.03.2021).

2. Manuel Kate M., Dolan Alissa M., Murrill Brandon J., Perry Rodney M., Mulligan Stephen P. Domestic Content Restrictions: The Buy American Act and Complementary Provisions of Federal Law. – Congressional Research Service. September 12, 2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43354.pdf> (accessed 01.07.2021).

3. Carpenter David H., Murrill Brandon J. The Buy American Act and Other Federal Procurement Domestic Content Restrictions. Congressional Research Service. March 31, 2021. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46748> (accessed 01.07.2021).

4. Carpenter David H. President Encourages Agencies to Buy American-Produced Goods & Materials. Congressional Research Service. February 8, 2019. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/LSB/LSB10256> (accessed 01.07.2021).

5. Hughes J. How Biden's 'Buy American' plan is different from Trump's. The Hill. 02/17/21. Available at: <https://thehill.com/opinion/finance/539283-how-bidens-buy-american-plan-is-different-from-trumps> (accessed 01.07.2021).

6. Remarks by President Biden at Signing of Executive Order on Strengthening American Manufacturing. The White House. January 25, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/25/remarks-by-president-biden-at-signing-of-executive-order-on-strengthening-american-manufacturing/> (accessed 01.07.2021).

7. Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America's Workers. The White House. January 25, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/> (accessed 01.07.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бочкарев О.И., Бошно С.В., Верник П.А. Покупай американское. Опыт защиты отечественного производителя / под общей ред. О.И. Бочкарева. – М.: ТЕХНОСФЕРА, 2020. – 168 с. ISBN 978-5-94836-568-8.

Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И. США: военная экономика (организация и управление) / Под общей редакцией П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. – М.: Международные отношения, 2013. – 616 с. ISBN 978-5-7133-1428-6.

Экономика США в XXI веке: вызовы и тенденции развития / отв. ред. В.Б. Сугян. – М.: Издательство “Весь Мир”, 2018. – 424 с. ISBN 978-5-7777-0734-5.

REFERENCES

Bochkarev O.I., Boshno S.V., Vernik P.A. Buy American. Experience of protection of the domestic manufacturer/Edited by O.I. Bochkarev. - M.: TECHNOSPHERE, 2020. - 168 p. ISBN 978-5-94836-568-8.

Fedorovich V.A., Muravnik V.B., Bochkarev O.I. USA: military economy (organization and management)/Edited by P.S. Zolotarev and E.A. Rogovsky. - M.: International relations, 2013. - 616 p. ISBN 978-5-7133-1428-6.

US Economy in the 21st Century: Challenges and Trends of Development Экономика – М.: “Ves Mir”, 2018. – 424 p. ISBN 978-5-7777-0734-5.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СУДАКОВА Наталья Андреевна, кандидат экономических наук, заместитель директора по научной работе, руководитель Центра прикладных экономических исследований Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

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

Natalia A. SUDAKOVA, Cand. Sci. (Economics), Deputy Director, Head of the Center for Applied Economic Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

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

Статья поступила в редакцию / Received 9.09.2021.

Статья поступила после рецензирования / Revised 17.09.2021.

Статья принята к публикации / Accepted 21.09.2021.

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*.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК**
ФАКУЛЬТЕТ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Лицензия на право ведения образовательной деятельности в сфере профессионального образования серия 90/01 № 0009385 от 09.08.2016 г. Свидетельство о государственной аккредитации № 3207 от 24.07.2019 г.

Осуществляет приём студентов очного (дневного) отделения по направлениям бакалавриата (срок обучения – 4 года):

- «**международные отношения**», направление подготовки: 41.03.05
- «**зарубежное регионоведение**», направление подготовки: 41.03.01

Приём проводится на основе конкурса по результатам сдачи ЕГЭ по предметам:

История России; Иностранный язык; Русский язык

по направлению **магистратуры** (срок обучения - 2 года)

- «**зарубежное регионоведение**» (**Американские исследования**), направление подготовки: 41.04.01

Приём проводится на основе конкурса по результатам сдачи экзамена по зарубежному регионоведению и по итогам собеседования.

Телефон приёмной комиссии: 8(499) 238-04-12.

Адрес факультета: 121814, Москва, переулок Хлебный, д. 2/3. (м. «Арбатская»); 109004, Москва, переулок Тетеринский, д. 12, стр. 5 (м. «Таганская»)

Сайт факультета: www.fmp.redline.ru, www.iskran.ru

Сайт ГАУГН: www.gaugn.ru

Электронный адрес: worldpolitics@mail.ru

Факультет мировой политики (ФМП) ГАУГН основан в 2000 г. на базе **Института США и Канады РАН (ИСКРАН)** – ведущего российского научного центра в области американских исследований, канадоведения, международных отношений и международной безопасности. Декан факультета – научный руководитель ИСКРАН, академик РАН С.М.Рогов. Факультет входит в структуру Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) – высшего учебного заведения, созданного благодаря сотрудничеству Российской академии наук и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Президент ГАУГН – академик РАН, профессор А.О. Чубарьян, ректор – Д.В. Фомин-Нилов. В ГАУГН действуют 10 факультетов, каждый из которых базируется в профильном институте РАН.

Учебные планы и программы обучения, составленные на основе государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по направлениям бакалавриата и магистратуры “Зарубежное регионоведение” и “Международные отношения”, предусматривают изучение общих гуманитарных, естественнонаучных, профессиональных и специальных дисциплин, предметов по выбору студента, а также дополнительных и факультативных дисциплин.

Специфика ИСКРАН, активно участвующего в процессе формирования внешней политики России, дает студентам факультета уникальную возможность приобщиться к практике экономического и политического анализа и консультирования, ориентированных на реализацию внешнеполитических интересов России.

Основу профессорско-преподавательского состава ФМП составляют научные сотрудники Института США и Канады РАН. Многие из них имеют многолетний опыт научной и педагогической работы в МГИМО (У) МИД РФ, МГУ, МГЛУ, а также в ведущих университетах США и стран Западной Европы.

ГАУГН-ПРЕСС

«ГАУГН-ПРЕСС» осуществляет свою деятельность на базе Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) и научно-исследовательских институтов Российской академии наук социогуманитарного профиля в рамках их сетевого взаимодействия.



КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

- формирование учебно-методических комплексов
- развитие научной периодики
- внедрение новых стандартов научной коммуникации



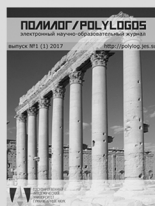
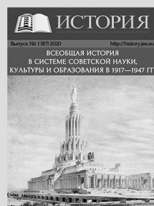
ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- интеграция науки и образования
- модульный характер актуализации гуманитарного знания
- сетевое взаимодействие научных и методических центров

НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА



СЕТЕВАЯ ПЕРИОДИКА



По вопросам приобретения научной и учебной литературы, печатных изданий журналов Российской академии наук, а также оформления подписки на сетевую периодику обращаться по адресу **press@gaugn.ru**