

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



# **США & Канада**

**ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА**  
*Научный и общественно-политический журнал*

2022

№ 10 (634)

Октябрь

*Основан в январе 1970 года*

Выходит 12 раз в год

ISSN 2686-6730

*Журнал издаётся под руководством  
Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН*

*Главный редактор*

**А.Н. ПАНОВ**

*Редакционная коллегия:*

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

*Номер готовили:*

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

**Москва**

---

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

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

# **USA & Canada**

**ECONOMICS – POLITICS – CULTURE**

2022

No. 10 (634)

Октябрь

*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); Rogov (ISKRAN, Moscow, Russia); S. Ryabkov (The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Moscow, Russia); V. Supyan (ISKRAN, Moscow, Russia); T. Shakleina (MGIMO, Moscow, Russia); Thomas Graham (Kissinger Associates, Inc., New York, USA); Pan Dawei (Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai, China); Nobuo Shimotomai (Hosei University, Tokyo, Japan); Angela Stent (Georgetown University, Washington, D.C., USA); Kazuhiko Togo (Kyoto Sangyo University, Kyoto, Japan).

**Moscow**

---

© Russian Academy of Sciences, 2022

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

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

## Содержание

2022, № 10 (634)

<b>Смирнов П.Е.</b> Обострение украинского кризиса и формирование новой стратегической концепции НАТО.....	<b>5</b>
<b>Бартенев В.И.</b> США и БАПОР: логика разрыва и нормализации взаимодействия.....	<b>19</b>
<b>Солянова М.В.</b> Фактор США в современной внешней политике Канады.....	<b>40</b>
<b>Геополитика</b>	
<b>Белецкая М.Ю.</b> Международное сотрудничество в интересах мирового развития: политика США.....	<b>56</b>
<b>На актуальную тему</b>	
<b>Козлов В.О.</b> Траектория американо-китайского размежевания в условиях обострения международной напряжённости.....	<b>72</b>
<b>Размышляя над прочитанным</b>	
<b>Сургуладзе В.Ш.</b> Кризис креативной экономики в условиях урбанизации и экономического неравенства информационного общества.....	<b>80</b>
<b>Культура</b>	
<b>Халилов В.М.</b> Верховный суд США: его презентация в кино, на телевидении, в литературе страны и восприятие обществом.....	<b>98</b>
<b>Справки</b>	
<b>Алов И.Н.</b> Современные тренды динамики уровня расового разнообразия в США.....	<b>112</b>
<b>Виола Сергеевна Аничкина</b> .....	<b>126</b>
<b>Информация для авторов</b> .....	<b>127</b>

*Публикуемые материалы отражают точку зрения авторов, которая может не совпадать с мнением редколлегии журнала.*

*Любое использование публикаций журнала в коммерческих целях, включая перепечатку или перевод на иностранные языки, без письменного согласия редакции не допускается.*

*Ссылка на журнал при цитировании или частичном использовании текста публикаций обязательна.*

## Contents

---

*2022, No. 10 (634)*

---

<b>Smirnov, P.Ye.</b> Escalation of the Ukrainian Crisis and Formulating a New Strategic Concept of NATO.....	<b>5</b>
<b>Bartenev, V.I.</b> United States and UNRWA: Explaining Disruption and Normalization of Interaction.....	<b>19</b>
<b>Solyanova M.V.</b> The U.S. Factor in Modern Canada's Foreign Policy.....	<b>40</b>

### Geopolitics

<b>Beletskaya, M.Yu.</b> International Development Cooperation: U.S. Policies.....	<b>56</b>
--	-----------

### The Current Discourse

<b>Kozlov, V.O.</b> Trajectories of the US-Chinese Decoupling in the Context of Escalating International Tensions.....	<b>72</b>
--	-----------

### Reader's Deliberations

<b>Surguladze, V.Sh.</b> Crisis of the Creative Economy: Socio-Political Risks of Urbanization and Economic Inequality of the Information Society.....	<b>80</b>
--	-----------

### Culture

<b>Khalilov, V.M.</b> The Supreme Court of the United States in Popular American Culture: Representation and Public Perception.....	<b>98</b>
---	-----------

### Background Material

<b>Alov, I.N.</b> Modern Trends in Dynamics of Racial Diversity in the U.S.....	<b>112</b>
---	------------

<b>V.S. Anichkina</b> .....	<b>126</b>
-----------------------------	------------

УДК 327.5

DOI: 10.31857/S2686673022100017

EDN: GVUZHХ

## **Обострение украинского кризиса и формирование новой стратегической концепции НАТО**

**П.Е. Смирнов**

*Институт США и Канады имени академика Г.А. Арбатова  
Российской академии наук (ИСКРАН).*

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

*Scopus Author ID: 57220211703     РИНЦ ID: 626105*

*ORCID: 0000-0003-4757-8099     e-mail: smi-pavel@yandex.ru*

---

**Резюме.** Подготовка новой стратегической концепции Организации Североатлантического договора (НАТО) в начале 2020-х годов совпала с резким изменением международного контекста, в котором ей приходится действовать. Предыдущие концепции, принятые после окончания эпохи биполярности, а подобные документы принимаются альянсом примерно каждое десятилетие, фактически означали размывание стержневой функции НАТО – коллективной обороны стран-членов – ради широко понимаемой коллективной безопасности, взятия на себя роли кризисного менеджера в различных регионах мира. Однако развивающийся с 2014 г. украинский кризис, особенно начало специальной военной операции России на Украине в феврале 2022 г., стимулировали руководство НАТО к возвращению к более традиционному взгляду на мировой порядок, характеризующийся геополитическим соперничеством. Вместе с тем, провозглашение России главной угрозой безопасности альянса, принятие им мер против «реваншистского» поведения РФ не заслонило принципиально нового вызова со стороны растущей мощи Китая. Хотя в НАТО она и трактуется иначе, чем «российская угроза», Китай, равно как и углубление российско-китайского стратегического партнёрства, становится долгосрочным предметом постоянной озабоченности НАТО. Это предопределяет активизацию её усилий по глобализации взаимодействия с другими альянсами и региональными группировками при решающем участии США.

**Ключевые слова:** НАТО, США, Россия, Украина, Китай, стратегическая концепция, безопасность, стабильность, геополитическое соперничество

**Для цитирования:** Смирнов П.Е. Обострение украинского кризиса и формирование новой стратегической концепции НАТО. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52 (10): 5-18. DOI: 10.31857/S2686673022100017     EDN: GVUZHХ

---

## **Escalation of the Ukrainian Crisis and Formulating a New Strategic Concept of NATO**

**Pavel Ye. Smirnov**

*Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies,  
Russian Academy of Sciences (ISKРАН)*

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

*Scopus Author ID: 57220211703     РИНЦ ID: 626105*

*ORCID: 0000-0003-4757-8099     e-mail: smi-pavel@yandex.ru*

---

**Abstract.** Creating a new NATO strategic concept, although such documents are adopted by the Allies every decade, coincided in the early 2020s with a dramatic change in the international environment for the North Atlantic Alliance. The previous concepts adopted in the post-bipolar era, including that of 2010, actually meant erosion of the core function of NATO - the collective defense of member countries - for the sake of a broadly understood collective security, and assuming the role of a crisis manager in various regions of the world. However, the Ukrainian crisis that began in 2014, and especially the launch of Russia's special military operation in Ukraine in February 2022, returned NATO to a more traditional view of the world order, characterized by the comeback of geopolitical competition. At the same time, portraying Russia as the most significant threat to Allies' security, the measures taken by NATO in response to Russia's "revisionist" behavior, did not obscure for NATO a fundamentally new challenge from the growing power of China. Although the latter is interpreted differently than that of Russia, China, as well as the deepening strategic partnership between Moscow and Beijing, are becoming a long-term concern for NATO. This predetermines NATO's efforts to globalize its activity and cooperate with other alliances and regional groupings under the U.S. leadership.

**Keywords:** NATO, United States, Russia, Ukraine, China, strategic concept, security, stability, geopolitical competition

**For citation:** Smirnov P.Ye. Escalation of the Ukrainian Crisis and Formulating a New Strategic Concept of NATO. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (10): 5-18 (In Russ.) DOI: 10.31857/S2686673022100017 EDN: GVUZHХ

## ВВЕДЕНИЕ

Начало третьего десятилетия XXI века потребовало от Североатлантического альянса совершенствования концептуального осмысления своей активности. Действовавшая до саммита НАТО в Мадриде (июнь 2022 г.) стратегическая концепция альянса была принята на Лиссабонской встрече глав государств и правительств стран – членов блока в 2010 г. На Брюссельском саммите в июне 2021 г. было решено подготовить новую концепцию, которая отвечала бы современным вызовам. Дело не только в том, что средний «срок жизни» подобных документов НАТО составляет около одного десятилетия (и поэтому на смену концепции 2010 г. в любом случае необходим был новый документ), но и в том, что геополитическая ситуация как в Европе, так и в мире в целом с тех пор пережила радикальные перемены, особенно после начала Россией специальной военной операции на Украине в феврале 2022 г. Неизбежность её проведения стала очевидной после фактического отказа США и НАТО принять российские предложения о гарантиях взаимной безопасности, представленные в декабре 2021 г., в основе которых лежало требование отказа НАТО от дальнейшего расширения на восток.

Ситуация, связанная с развитием украинского кризиса после 2014 г., новый этап которого наступил в феврале 2022 г., повлияла на содержание дискуссий относительно приоритетов новой стратегической концепции альянса.

## **ЭВОЛЮЦИЯ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ: РОССИЙСКИЙ ФАКТОР**

Те стратегические концепции (1991, 1999, 2010 гг.), которые Североатлантический альянс принимал после окончания эпохи биполярности, означали, прежде всего, расширение круга компетенции НАТО, переход от функции исключительно коллективной обороны стран-членов к более аморфной и при этом более глобализированной миссии содействия коллективной безопасности, в том числе за пределами географической зоны ответственности блока. По мнению российского специалиста Ю. Мельниковой, «к 2010 г. НАТО как коллективному целому предлагалось совместить несколько социальных ролей: оплота безопасности в Евроатлантике; соседа, подающего евразийским государствам положительный пример; кризисного менеджера в самом широком географическом масштабе; миссионера демократии. Если первые роли были по своей сути вполне вестфальскими, отвечающими реалистским представлениям о политике балансирования и военной природе НАТО, то две другие апеллировали уже к поствестфальскому будущему, в котором Североатлантический альянс превращался в полноценное политическое сообщество» [1].

Такое «постисторическое» понимание предназначения НАТО не учитывало, что те страны и вообще те субъекты международных отношений, которые считали неравноправным и ущербным для себя мировой порядок, установившийся после слома биполярности, рано или поздно начнут заявлять о своих правах. В этом смысле начавшийся в 2014 г. кризис вокруг Украины и те военные меры, которые Россия вынуждена была, в связи с этим, предпринять спустя восемь лет, стали существенным, но далеко не единственным фактором, который заставил Североатлантический альянс вернуться к более традиционному пониманию безопасности. Это стимулировало США и их союзников по НАТО к тому, чтобы при формулировании новых стратегических приоритетов альянса уйти от установок на партнёрство с Россией, которые и без того их тяготили, когда стало ясно (по крайней мере после «мюнхенской речи» президента РФ В.В. Путина в 2007 г.), что Москва не приемлет навязываемый Западом порядок в Европе и в мире и открыто высказывает традиционный взгляд на геополитику, в соответствии с которым лишь ограниченный круг стран обладает реальным суверенитетом [NATO 2030. Towards a New Strategic Concept and Beyond. 2021]. Вместе с тем, эксплуатируя тезис о «российском реваншизме», Вашингтон и наиболее проамериканские круги среди его союзников всё больше стремились вменить НАТО в обязанность реагирование на не менее серьёзные, хотя и не означающие прямой военной угрозы вызовы, прежде всего растущую мощь Китая.

Уже после начала украинского кризиса и принятия первых мер в ответ на события в Крыму и на Донбассе союзники по НАТО констатировали: представ-

ления о том, что Евроатлантика является зоной мира и угроза нападения на территорию НАТО низка, устарели, а именно такие представления были зафиксированы в Стратегической концепции 2010 г. В этом документе, который действовал вплоть до мадридского (июль 2022 г.) саммита НАТО, просматривалась та градация угроз, которая сформировалась после событий 11 сентября 2001 г., – тогда на одном из главных мест был обозначен терроризм. В то же время угрозы, связанные с кибербезопасностью, были менее приоритетны, чем это наблюдается с середины второго десятилетия XXI века, причём именно в первую очередь в российском контексте. Не отражён в документе и «китайский вызов». И полностью устарел для НАТО тот раздел концепции, который касается партнёрства с Россией. Достаточно привести следующую выдержку из данного документа: «Сотрудничество между НАТО и Россией представляет стратегическое значение, поскольку оно способствует созданию общего пространства мира, стабильности и безопасности. НАТО не представляет никакой угрозы для России. Наоборот, мы хотим создать реальное стратегическое партнёрство между НАТО и Россией и будем действовать соответствующим образом, ожидая взаимности со стороны России. Отношения между НАТО и Россией строятся на базе целей, принципов и обязательств основополагающего акта Россия – НАТО и Римской декларации (2002 г. – П.С.), особенно в том, что касается демократических принципов и суверенитета, независимости и территориальной целостности всех государств евроатлантического пространства. Невзирая на различия по отдельным вопросам, мы по-прежнему убеждены, что безопасность НАТО и России взаимосвязаны и что только крепкое и конструктивное партнёрство, базирующееся на взаимном доверии, транспарентности и предсказуемости наилучшим образом будет служить задачам нашей безопасности» [2].

Понятно, что изживание этих «идеалистических» представлений (а они были свойственны в равной степени и российской стороне) произошло не внезапно – дело в том, что Стратегическая концепция НАТО – документ, рассчитанный примерно на десятилетие, и там не отражены те «претензии» к России, которые постепенно накапливались у альянса и предшествовали началу украинского кризиса. Ещё до его возникновения члены НАТО постоянно критиковали Москву за то, что она не выводит контингенты своих вооружённых сил из Молдавии и Грузии по требованию правительств этих стран (имея в виду и территории признанных в 2008 г. Россией Абхазии и Южной Осетии), призывали её вернуться к соблюдению Договора об обычных вооружениях в Европе (ДОВСЕ), участие в котором РФ приостановила в 2007 г., поскольку сами же страны НАТО отказывались ратифицировать Договор об адаптации ДОВСЕ из-за невыполнения Россией вышеназванных условий, касающихся Грузии и Молдавии.

И конечно, основные установки, которые должны были лечь в основу новой концепции Североатлантического альянса, разрабатывавшиеся близким к

НАТО экспертным сообществом и высказывались на форумах альянса разного уровня (встречи глав государств и правительств, министров иностранных дел и обороны), сложились еще до 24 февраля, когда началась российская спецоперация на Украине, которая послужила лишь для того, чтобы максимально обострить все акценты.

После 2014 г. в выступлениях западных государственных лидеров и экспертов постоянно присутствует мысль, что российские действия на Украине («аннексия» Крыма, поддержка «сепаратистов» в Донбассе) придали НАТО новый смысл существования, который она начала терять после окончания холодной войны. Так, признавалось, что нужно восстановить приоритетность коллективной безопасности, регулируемой статьей 5 Вашингтонского договора, как стержневой задачи альянса. С 1990-х годов эта задача, хотя и ставилась официально на первое место, всё больше размывалась и растворялась в широко и часто произвольно понимаемом тезисе о «коллективной обороне» – фактически вмешательстве альянса за пределами уставной территории ради урегулирования тех или иных региональных конфликтов, постконфликтного восстановления и национально-государственного строительства. Его суть наглядно проявилась после провала миссии НАТО в Афганистане и захвата там власти талибами в августе 2021 г. Приоритетность «коллективной обороны» направлена в первую очередь против России, и события на украинском направлении после 24 февраля 2022 г. усилили именно антироссийскую заострённость этой фундаментальной задачи НАТО. Так, в вышедшем в ноябре 2020 г. докладе «НАТО – 2030. Объединение для новой эры», подготовленном группой исследователей, утверждённой генсеком НАТО, указывается, что в наступившем десятилетии альянс столкнулся с **изменившейся международной средой, которая характеризуется возвращением геополитического соперничества** (выделено мной. – П.С.). Вина за эту ситуацию, конечно, целиком возлагается на Россию. Именно её «незаконными» действиями в отношении Украины альянс объясняет те свои меры по расширению военного присутствия в Восточной Европе, которые были предприняты после 2014 г. [НАТО 2030. United for a New Era. 2020: 3].

Однако оптимизм НАТО, который каждый раз оживает, когда у альянса появляется подобная объединяющая угроза, рано или поздно начинает затухать, поскольку многочисленные центры влияния в альянсе слишком по-разному оценивают то, какая должна быть приоритетность тех или иных задач и каковы должны быть ответы на возникающие вызовы. Негативное влияние на сплочённость НАТО оказало пребывание Д. Трампа на посту президента США (2017–2021 гг.), его угрозы, пусть и слабо связанные с реальностью, отказаться гарантировать безопасность тем членам альянса, которые не удовлетворяют требуемым Вашингтоном нормативам военных расходов. Да и Дж. Байден, хотя после прихода в Белый дом он и сделал акцент на необходимости восстановить сплочён-

ность НАТО и покончить с трамповским деструктивным подходом к альянсу, сразу дал новый повод для недоверия среди по крайней мере некоторых европейских союзников, когда в сентябре 2021 г. был создан трёхсторонний альянс АУКУС (*AUCUS*), в составе Австралии, Великобритании и США с очевидной задачей сдерживания Китая. После этого усилились сомнения в том, нужно ли вообще Вашингтону европейское единство, не пытается ли он использовать самых лояльных европейских союзников для более эффективного противостояния Китаю как главному вызову американскому доминированию.

По мнению российского политолога Д. Данилова, «смена Соединёнными Штатами “плохого полицейского” (Трампа) на “хорошего” (Байдена) не изменила сложившегося при прежней американской администрации трансатлантического баланса. Стратегические установки США по-прежнему будут целесообразными при выработке направлений и форматов политической и оперативной трансформации альянса на обозримую перспективу, обозначенную в “Повестке НАТО – 2030”» [Данилов Д.А. 2021: 9].

Сомнения в том, что НАТО сумеет сохранить единство воли и общность в понимании своих целей, оставались внутри альянса и после начала российской спецоперации на Украине. Помимо военной угрозы особенно большие опасения продолжало вызывать приписываемое России (равно как и Китаю) «гибридное» воздействие на внутреннюю устойчивость государств – членов альянса, особенно кибератаки на критически важные объекты и использование «информационного оружия». Эту обеспокоенность отразило, в частности, заявление чрезвычайного саммита НАТО в Брюсселе 24 марта 2022 г., в котором говорилось не только о всеобъемлющем военном ответе на действия Москвы (по принципу «активности на 360 градусов») и размещении 40-тысячного контингента в Восточной Европе, но и о необходимости всемерного пресечения «злонамеренного» воздействия России и других «деструктивных» сил на стабильность общественного устройства и инфраструктуру стран альянса [3].

Одним из ключевых терминов в натовских стратегических разработках становится достаточно многозначный термин «устойчивость, упругость» (*resilience*) применительно к самим членам альянса, их внутреннему устройству, внутриполитической стабильности и способности противостоять дестабилизирующему воздействию противника. Особым объектом усилий становится обеспечение конкурентоспособности альянса в сферах так называемых «новых разрушительных технологий» (*emerging disruptive technologies*). Этот широко трактуемый термин включает такие направления, как технологии искусственного интеллекта (ИИ), квантовые технологии, технологии обработки больших массивов данных, автономных систем и повышения способностей человека, а также гиперзвуковые и космические новации. Данный аспект деятельности НАТО рассматривался на встрече министров обороны стран альянса в октябре 2021 г.,

где была утверждена первая в истории НАТО Стратегия использования искусственного интеллекта [4].

Фактически с момента окончания биполярного противостояния Североатлантический альянс – в стремлении найти модус вивенди для своего дальнейшего существования и претензий на универсальную роль в строительстве системы безопасности в Европе, да и всё больше за её пределами, пытается расширить собственные функции и претендовать на новые миссии. В преддверии мадридского саммита НАТО, который утвердил её новую стратегическую концепцию, генеральный секретарь альянса в интервью американскому изданию «Политико», назвав «войну президента Путина против Украины» самой серьёзной угрозой, с которой сталкиваются союзники по НАТО, призвал также не забывать и о других вызовах для безопасности, которым альянс должен противостоять, – борьбе между демократией и авторитаризмом, стремлению Москвы и Пекина поставить под сомнение международный порядок, основанный на правилах, терроризму и распространению ядерного оружия, кибератакам и изменению климата. Столкнувшись с этой новой реальностью в сфере безопасности, по словам Й. Столтенберга, НАТО продолжает адаптироваться к ней [5].

## **НОВЫЕ ГОРИЗОНТЫ РАСШИРЕНИЯ НАТО**

Новый импульс в связи с действиями России на Украине получает тот аспект стратегии НАТО, который связан с принципом «открытых дверей» блока. И здесь приём Швеции и Финляндии в альянс (они подали соответствующую заявку 18 мая 2022 г., и мадридский саммит в конце июня официально направил им приглашение) имеет принципиально новый смысл в сравнении с теми волнами расширения НАТО, которые происходили до сих пор. Если бы не началась российская спецоперация на Украине, то в Стокгольме и Хельсинки внутренние дискуссии на этот счёт, вероятно, велись бы ещё неопределённо долго, а сами эти страны продолжали бы втягиваться в совместную военную активность с НАТО, участвуя в совместных с ней военных учениях. Теперь же, когда Россия на Украине перешла критическую черту, эти раздумья, по мнению большей части правящих элит этих стран, стали неуместными. В Швеции и Финляндии сформировался внутриэлитный консенсус, что решение о вступлении нужно принимать быстро. Сотрудник стокгольмского Института проблем безопасности и развития А. Висландер и директор Инициативы в сфере трансатлантической безопасности Атлантического совета США К. Скалуба считают, что кандидатуры этих двух стран выглядят принципиально иначе, чем заявки каких-либо других государств после окончания холодной войны, в первую очередь ввиду их

значимости и того контекста, в котором они были поданы, и поэтому их нужно рассмотреть в максимально короткие сроки [6].

В НАТО вступают, таким образом, уже не экс-социалистические страны, имеющие, как правило, средний и ниже среднего уровень развития (в том числе в военном плане), а государства технологически развитые, способные внести (особенно Швеция) заметный вклад в военный потенциал альянса и в обмен разведывательной информацией. Это уже не Албания, Черногория или Северная Македония, у которых собственный взнос в военный потенциал НАТО едва заметен, но которые, правда, представляют для стратегии альянса ценность из-за своего географического положения.

Вступление Швеции и Финляндии в НАТО (если соответствующие протоколы ратифицируют парламенты всех государств – членов альянса) имеет значение в трёх основных аспектах:

- выход НАТО на новые рубежи на севере Европы (достаточно сказать, что российско-финляндская граница протяжённостью более 1 тыс. км увеличивает вдвое сухопутную границу между РФ и НАТО);

- обретение Североатлантическим союзом военного превосходства в Балтийском море и новых возможностей для защиты наиболее уязвимых членов альянса – Латвии, Литвы и Эстонии, новых маршрутов для доставки туда подкреплений в случае обострения военно-политической ситуации (в частности, путём использования стратегически важного острова Готланд, принадлежащего Швеции);

- усиление присутствия НАТО в Арктике, увеличение значимости вопроса о безопасности Арктического региона в повестке дня альянса [7].

Правда, ситуация, связанная с возможным вступлением Швеции и Финляндии в НАТО, вплоть до мадридского саммита осложнялась тем, что заблокировать их приём пригрозила Турция, которая утверждала, что эти две страны оказывают поддержку курдским группировкам (прежде всего, Рабочей партии Курдистана – РПК), которые Анкара считает террористическими. Это не первый случай, когда президент Турции Р.Т. Эрдоган использует «курдский вопрос» для того, чтобы выторговать в НАТО те или иные уступки по данному вопросу в обмен на согласие не блокировать решение каких-либо важных для альянса проблем, даже в далёких от Турции регионах, не влияющих непосредственно на её безопасность. Так, в конце 2019 г. Анкара воспрепятствовала принятию на лондонском саммите НАТО плана обороны Польши и прибалтийских государств, требуя, чтобы союзники по альянсу в обмен на одобрение Турцией этого плана согласились признать террористическими курдские вооружённые формирования – Отряды народной самообороны (YPG) – в северной Сирии. «Это стало свидетельством того, что для одного из ключевых союзников США по НАТО проблемы в собственном геополитическом окружении намного важнее проблем далёкого от Турции региона Балтики» [Смирнов П.Е. 2020: 13]. Правда,

в июне 2020 г. Турция сняла свои возражения против введения в действие плана обороны Польши и стран Балтии. Ожидалось, что и оппозиция Анкары приёму в НАТО Швеции и Финляндии, не будет неопределённо долгой. И действительно, в первый же день работы саммита в Мадриде 28 июня 2022 г. руководители Турции, Швеции и Финляндии подписали меморандум, согласно которому Анкара сняла свои возражения против вступления в альянс этих двух государств Северной Европы в обмен на их обязательство сотрудничать с Турцией в борьбе с «курдским терроризмом» и не участвовать в эмбарго на поставки ей вооружений [8].

Очевидно, что снятие турецкого вето на приём Швеции и Финляндии в НАТО было связано также с давлением на Турцию Вашингтона, который использовал для этого вопрос о продаже Анкаре многоцелевых истребителей *F-16*. Тем не менее, данный пример является свидетельством того, что сплочённость НАТО, в том числе и в вопросах реализации принципа «открытых дверей» альянса, подвергается всё большей эрозии и даже консенсус внутри блока относительно необходимости противодействия «российской агрессии» не способен её предотвратить.

## **ГЛОБАЛИЗАЦИЯ НАТО И НЕОБХОДИМОСТЬ РЕАГИРОВАНИЯ НА «КИТАЙСКИЙ ВЫЗОВ»**

Задача превращения НАТО из организации, не только ответственной за безопасность Евроатлантической зоны, но и имеющей глобальный охват, стала обсуждаться внутри альянса и воплощаться в жизнь задолго до того, как он столкнулся с нынешними вызовами, характеризующимися как возвращение геополитического соперничества. Правда, в предыдущие годы, когда на Западе доминировали представления о НАТО как гаранте коллективной безопасности, задачи реализации функции коллективной обороны стран-членов постепенно отходили на второй план. Теперь же, когда НАТО, не отказываясь от новых миссий, которые она постепенно брала на себя после окончания холодной войны (миротворчество, содействие государственному строительству в кризисных регионах, борьба с терроризмом и пиратством, энергетическая безопасность и т.д.), ставит во главу угла необходимость ответа на вызов со стороны «ревизионистских» держав (России и Китая), речь уже идёт о предоставлении «зонтика безопасности» не только странам Европы, но и других регионов мира, в том числе в кооперации с разными оборонными альянсами и межгосударственными форумами.

В наиболее откровенной и воинственной форме задача глобализации НАТО была сформулирована в выступлении министра иностранных дел Великобритании Л. Трасс на пасхальном банкете в конце апреля 2022 г. Глава британского Форин-офиса, отличающаяся особо непримиримой позицией в отношении Рос-

сии и одновременно стремящаяся продемонстрировать растущие геополитические претензии Лондона после выхода из ЕС, заявила о необходимости «глобальной НАТО» – именно в контексте отпора России и Китаю. Это, по её утверждению, не означает предоставления статуса члена странам в других регионах; это предполагает, что НАТО должна иметь глобальную перспективу и отражать глобальные угрозы: нужно заниматься предотвращением угроз в Индо-Тихоокеанском регионе, сотрудничая с такими союзниками, как Япония и Австралия, чтобы обеспечить защиту этого региона и возможность для таких демократических стран, как Тайвань, защитить себя [9]. Таким образом, глава британской дипломатии, обосновывая идею глобальной НАТО, не ограниченной лишь Евроатлантической зоной, призывает усматривать взаимосвязь между «российской агрессией» на Украине и возможными попытками КНР восстановить военным путём суверенитет над Тайванем.

Задача выхода НАТО за свои уставные географические рамки была серьёзно дискредитирована в результате бесславного окончания миссии альянса в Афганистане в 2021 г., но отнюдь не снята с повестки дня. Это, таким образом, уже не только необходимость ответа на те вызовы, которые исходят из-за пределов Европы (Ближнего Востока, Африки), но и задача выработки ответа на китайский вызов, в которую Вашингтон втягивает союзников по НАТО всё более откровенно. Правда, далеко не все государства – члены альянса, особенно в Восточной Европе, которые находятся на переднем крае противостояния с «реваншистской» Россией, понимают, зачем НАТО ввязываться ещё в противостояние с Китаем.

Необходимость вовлечения альянса в реагирование на китайский вызов в упомянутом выше экспертном докладе «НАТО - 2030.» обосновывается тем, что Китай для евроатлантического сообщества является соперником по всему спектру мировых проблем, а не только в торгово-экономических отношениях. Хотя Пекин и не представляет, в отличие от России, непосредственной военной угрозы, он распространяет своё военное присутствие на Атлантику, Средиземноморье и Арктику, расширяя военное сотрудничество с Россией и развивая производство современных вооружений. Опасность, с точки зрения натовских экспертов, представляет и проникновение Китая в инфраструктурную и информационную сферы вместе с реализацией проекта «Один пояс – один путь», использование им кибератак и кампаний дезинформации (особенно после начала пандемии ковид-19), его стремление захватить глобальное лидерство в создании искусственного интеллекта [11].

В этой связи – и здесь особенно активные усилия со стороны США начались именно с приходом администрации Дж. Байдена – Вашингтон старается направить деятельность НАТО в направлении сопряжения усилий со старыми и новыми альянсами и прочими межгосударственными (формально невоенными) форумами в Индо-Тихоокеанском регионе – АУКУС и Четвёрка (QUAD) в соста-

ве США, Япония, Австралия, Индия. В конце июня 2022 г. было также объявлено об учреждении группы «Партнёрство на Тихом океане» (*Partners in the Blue Pacific*), в которую вошли США, Австралия, Япония, Новая Зеландия и Великобритания, – официально неформального механизма сотрудничества между этими государствами, а фактически для более эффективного противостояния Китаю.

Казалось бы, начало российской военной спецоперации на Украине должно было сосредоточить деятельность НАТО именно на европейском направлении, с целью усилить эффективность сдерживания «агрессивных действий» России. Однако развитие ситуации, особенно реакция Китая, весьма гибкая и далёкая от открытой поддержки, но при этом показывающая, что Пекин при определённых условиях готов использовать российские действия для продвижения собственных интересов, в частности, в тайваньском вопросе, – подтверждает: увязка российского и китайского вызовов в формулировании стратегических приоритетов Запада (НАТО) не только не теряет смысла, но и становится ещё актуальнее.

В упомянутом выше интервью изданию «Политико» Й. Столтенберг особо отметил, что альянс не считает Китай своим противником, но, по его словам, «следует осознавать, что подъём Китая, сам факт того, что он резко увеличивает инвестиции в современное военное оборудование, в том числе существенно наращивая свой ядерный потенциал, и в ключевые технологии и даже пытается взять под контроль критически важную инфраструктуру в Европе, подбираясь к нам всё ближе, делает важным для нас ответ и на этот вызов» [5].

## **ОСНОВНЫЕ АКЦЕНТЫ НОВОЙ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ КОНЦЕПЦИИ НАТО**

Как и ожидалось, исходя из экспертных дискуссий и выступлений лидеров США и их союзников по НАТО, принятая на мадридском саммите новая стратегическая концепция альянса провозгласила Российскую Федерацию «наиболее значительной угрозой безопасности, миру и стабильности в Евроатлантическом регионе» (правда, авторы документа всё же воздержались от таких характеристик как «враг» или «противник»). Россия, говорится в документе, «стремится установить сферы влияния и прямой контроль, прибегая к принуждению, подрывным действиям, агрессии и аннексии. Она применяет обычные вооружения, кибероружие и гибридные инструменты против нас и наших партнёров. Её угрожающее поведение в военной сфере, воинственная риторика и очевидное стремление использовать силу для достижения своих политических целей подрывают международный порядок, основанный на правилах» [10]. В своей новой стратегической концепции Североатлантический альянс указывает на невозможность какого-либо партнёрства с Россией в свете её «враждебной политики»,

хотя и заявляет при этом о своём желании оставить открытыми каналы коммуникации с Москвой для управления рисками и их снижения, для предотвращения эскалации кризисов и увеличения транспарентности, о своём стремлении к стабильности и предсказуемости в Евroatлантическом регионе, между НАТО и Российской Федерацией [10].

Следующими в порядке приоритетности для НАТО после «российской угрозы» в документе идут вызовы, связанные с терроризмом, конфликтами и нестабильностью в Африке и на Ближнем Востоке, распространением насилия против гражданского населения, торговлей оружием и людьми, климатическими изменениями и прочие факторы, которые призваны обозначить преемственность с теми приоритетами, который альянс провозглашал ранее.

Но ключевым нововведением в документе является характеристика «китайского вызова», который в предыдущих концепциях НАТО полностью отсутствовал. Здесь названы все перечисленные выше «опасности», исходящие для евроатлантического сообщества от Китая, причём в концепции особо отмечается: «углубление стратегического партнёрства между Китайской Народной Республикой и Российской Федерацией, их дополняющие друг друга попытки подорвать международный порядок, основанный на правилах, противоречат нашим ценностям и интересам» [10].

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Характер дискуссии внутри НАТО в преддверии мадридского саммита, нежелание некоторых стран альянса (Венгрии, Турции) вовлекаться в слишком жёсткую конфронтацию с Россией, попытки некоторых из них хотя бы затормозить эскалацию антироссийских санкций ввиду негативных экономических последствий для тех, кто их вводит, более гибкие, чем ожидалось, формулировки документов саммита в отношении Москвы говорят о том, что обострение украинского кризиса после начала российской спецоперации – отнюдь не только стимул (причём, скорее кратковременный) для сплочённости НАТО, но и фактор, усиливающий внутри альянса страх перед большой войной в Европе.

## **ИСТОЧНИКИ**

1. Мельникова Ю. НАТО 2030: новый виток рефлексии для Североатлантического альянса // Российский совет по международным делам, 7.07.2020. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/nato2030-novyy-vitok-refleksii-dlya-severoatlanticheskogo-alyansa/> (accessed: 24.06.2022).

2. Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon. 19.11.2010. Available at:

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_68580.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm) (accessed 30.06.2022).

3. Statement by NATO Heads of State and Government, Brussels 24.03.2022. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_193719.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm) (accessed 28.06.2022).

4. Summary of the NATO Artificial Intelligence Strategy. 22.10.2021. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_187617.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_187617.htm) (accessed: 14.06.2022).

5. Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg during an online conversation with *POLITICO* journalist Lili Bayer. 22.06.2022. Available at: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_196972.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_196972.htm). (accessed: 26.06.2022).

6. Wieslander A., Skaluba Ch. Why Finland and Sweden Can Join NATO with Unprecedented Speed // Institute for Security and Development Policy, May 2022. Available at: <https://isdsp.eu/publication/why-finland-and-sweden-can-join-nato-with-unprecedented-speed/> (accessed: 27.06.2022).

7. Mellen R., Moriarty D. Four Maps Explain How Sweden and Finland Could Alter NATO's Security // *The Washington Post*, May 19, 2022. Available at: [https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/19/finland-sweden-nato-maps/?utm\\_campaign=wp\\_post\\_most&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&wpisrc=nl\\_most&carta-url=https%3A%2F%2F2.washingtonpost.com%2Fcar-lnt%2F36e19fe%2F62866282956121755a84bb47%2F5f215d8dae7e8a4360d6c7be%2F13%2F70%2F62866282956121755a84bb47](https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/19/finland-sweden-nato-maps/?utm_campaign=wp_post_most&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpisrc=nl_most&carta-url=https%3A%2F%2F2.washingtonpost.com%2Fcar-lnt%2F36e19fe%2F62866282956121755a84bb47%2F5f215d8dae7e8a4360d6c7be%2F13%2F70%2F62866282956121755a84bb47) (accessed: 28.06.2022).

8. Turkey lifts objections to Finland and Sweden's Nato bid // *The Guardian*, 28.06.2022. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/28/turkey-lifts-objections-to-finland-and-swedens-nato-bid> (accessed: 29.06.2022).

9. The return of geopolitics: Foreign Secretary's Mansion House speech at the Lord Mayor's 2022 Easter Banquet. 27.04.2022. Available at: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretarys-mansion-house-speech-at-the-lord-mayors-easter-banquet-the-return-of-geopolitics> (accessed: 27.06.2022).

10. NATO 2022 Strategic Concept. Available at: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf) (accessed: 29.06.2022).

11. NATO 2030. United for a New Era. 2020. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General // Available at: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf) (accessed 23.06.2022).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Данилов Д. А. 2021. Саммит НАТО: глобальное будущее после смерти мозга. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 3. С.7-14. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran32021714>

Смирнов П.Е. 2020. Эволюция политических приоритетов США в регионе Балтийского моря во втором десятилетии XXI века // *Балтийский регион*. № 3. С. 4-25. DOI: 10.5922/2079-8555-2020-3-1.

## REFERENCES

Danilov D. 2021. NATO Summit: a Global Future after Brain Death. *Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN [Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS]*, No. 3. - P. 7-14 (In Russian). DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran32021714>

NATO 2030. Towards a New Strategic Concept and Beyond. 2021. Ed. by Blessing J., Elgin K., Ewers-Peters M., Paul H. Nitze School of Advanced International Studies Johns Hopkins University. 343 pp.

Smirnov P.E. 2020. The evolution of US political priorities in the Baltic sea region in the 2010s, *Baltic Region*, Vol. 12, no. 3, p. 4 -25. DOI: 10.5922/2078-8555-2020-3-1

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ/ INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**СМИРНОВ Павел Евгеньевич**, старший научный сотрудник Отдела внешнеполитических исследований Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН).  
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

**Pavel Ye. SMIRNOV** Senior Research Fellow, Department of Foreign Policy Researches, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).  
2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

*Статья поступила в редакцию / Received 1.07.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 12.07.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 14.07.2022.*

УДК 327.81

DOI: 10.31857/S2686673022100029

EDN: GVYMOI

## **США и БАПОР: логика разрыва и нормализации взаимодействия**

**В.И. Бартенев**

*Институт востоковедения РАН;*

*Российская Федерация, 107131, Москва, ул. Рождественка, д.12;*

*МГУ имени М.В. Ломоносова,*

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

*Researcher ID: O-1421-2016 Scopus Author ID: 57188561575 РИНЦ ID: 627475*

*ORCID: 0000-0001-9804-0630 e-mail: vl\_bartenev@mail.ru*

---

**Резюме.** Статья посвящена перипетиям взаимодействия США с Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР – *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*). Обозначены различия в позициях ветвей власти по вопросу финансирования Агентства, а также динамика углубления расхождений между Республиканской и Демократической партиями при Б. Обаме. Выявлены причины и обстоятельства принятия командой Д. Трампа беспрецедентного решения о прекращении взносов в БАПОР в 2018 г., а также реакция на него в мире и в США. Показаны мотивы, побудившие администрацию Дж. Байдена возобновить финансирование БАПОР в обмен на принятие Агентством ряда новых обязательств, дана оценка неоднозначным последствиям этого шага.

**Ключевые слова:** США, БАПОР, ООН, палестинские беженцы, Израиль, произральское лобби, Конгресс, Д. Трамп, Дж. Байден

**Для цитирования:** Бартенев В.И. США и БАПОР: логика разрыва и нормализации взаимодействия. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022; 52(10): 19-39.

DOI: 10.31857/S2686673022100029 EDN: GVYMOI

---

## **United States and UNRWA: Explaining Disruption and Normalization of Interaction**

**Vladimir I. Bartenev**

*Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences,*

*12 Rozhdestvenka, Moscow, 107131, Russian Federation;*

*Lomonosov Moscow State University*

*1 Leniskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation*

*Researcher ID: O-1421-2016 Scopus Author ID: 57188561575 РИНЦ ID: 627475*

*ORCID: 0000-0001-9804-0630 e-mail: vl\_bartenev@mail.ru*

---

**Abstract.** The paper examines twists and turns in the US policies towards the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA). It identifies key differences in the positions of the executive and the legislative branches, as well as the deepening discrepancies between the Democrats and the Republicans on financing UNRWA under the Obama administration. The paper identifies the logic behind and the

circumstances surrounding the Trump's team unprecedented decision to end funding to the UNRWA and the corresponding international and domestic reaction. Also it studies the motives behind the Biden administration's decision to resume aid through the UNRWA in the exchange for the Agency's new commitments and assesses ambivalent implications of this action.

**Keywords:** United States, UNRWA, United Nations, Palestinian refugees, Israel, Israel lobby, Congress, Donald Trump, Joseph Biden

**For citation:** Bartenev V.I. United States and UNRWA: Explaining Disruption and Normalization of Interaction. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2022; 52 (10): 19-39 (In Russ.). DOI: 10.31857/S2686673022100029 EDN: GVYMOI

## ВВЕДЕНИЕ

Приход к власти в январе 2021 г. президента Дж. Байдена породил большие ожидания касательно «нормализации» внешней политики США после правления Д. Трампа, многими воспринятого как абберация [Haass R. 2020]. «Девииантное» поведение США на мировой арене в 2017-2021 гг. проявилось в том числе в серии резонансных решений по прекращению участия в многосторонних организациях и соглашениях. При Д. Трампе США вышли из Транстихоокеанского партнёрства (ТТП), Парижского соглашения по климату, прекратили работу в Совете по правам человека (СПЧ) ООН, вышли из состава ЮНЕСКО, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), прекратили финансирование Ближневосточного агентства ООН по помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР).

Дж. Байден уже денонсировал почти все эти решения. При этом российские эксперты – за редким исключением [Карасова Т.Д. 2021: 162-163] – не заметили нормализации отношений с БАПОР – учреждением с 70-летней историей, от которого сегодня зависит судьба 5,7 млн палестинцев – беженцев и их потомков на Западном берегу реки Иордан, в Секторе Газа, а также в Иордании, Ливане и Сирии. Не в полной мере было осмыслено и беспрецедентное решение администрации Д. Трампа, поставившее под угрозу возможность Агентства выполнять свои обязательства. Оно затрагивалось в отдельных работах специалистов по Ближнему Востоку, но либо пунктиром [Хлебникова Л.Р. 2018: 93]; [Давыдов А., Самарская Л. 2020: 45,48], либо более обстоятельно, но без отдельного фокуса на предыстории и процессе его принятия [Мелконян С.Г. 2019].

Цель статьи – восполнить этот пробел, а также выявить как мотивы принятия зеркальных решений администрациями Д. Трампа и Дж. Байдена, так и повлиявшие на них факторы.

Однако прежде представляется необходимым дать краткий обзор взаимодействия Вашингтона и БАПОР до 2017 г. (начало президентства Д. Трампа).

## **США КАК ОСНОВНОЙ ДОНОР БАПОР: РАЗЛИЧИЯ В ПОДХОДАХ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ**

Соединённые Штаты сыграли важную роль в учреждении БАПОР в 1949 г. и всё это время были его крупнейшим донором. Объёмы американских взносов, которые производились по статье «Помощь мигрантам и беженцам» и администрировались Бюро по народонаселению, беженцам и миграции Госдепартамента, постоянно росли – параллельно с увеличением бюджета Агентства по мере расширения круга бенефициаров его программ. За 70 лет – с 1948 по 2018 г. оно выросло в 8 раз – с 700 тыс. долл. до 5,4 млн в 2018 г. (а совокупный объём взносов США составил 6,25 млрд долл.) [1]. Произошло это, главным образом, вследствие выбора Агентством особого определения понятия «беженец» – отличного от используемого Управлением Верховного комиссара по беженцам ООН (УВКБ ООН), что позволило включать в эту категорию как людей, изначально покинувших свою родину в 1948 г., так и их потомков, при этом БАПОР не обрело полномочий по международной защите палестинских беженцев [Иванов Ю.В. 2011: 43-44].

На протяжении полувека финансирование БАПОР осуществлялось Вашингтоном – по сути вне зависимости от динамики палестино-израильского конфликта. В поле зрения высшего руководства США этот вопрос попадал лишь в тех случаях, когда возникала потребность в удовлетворении чрезвычайных нужд палестинцев. Тогда президент – в соответствии с установленным порядком – давал поручение госсекретарю о выделении дополнительных средств по статье «Чрезвычайная помощь беженцам и мигрантам». Такие действия предпринимались в общей сложности 7 раз: Р. Рейганом в 1987 г. (4,25 млн долл. для БАПОР и Международного комитета Красного Креста – на помощь палестинским беженцам в Ливане) и в 1988 г. (2 млн для БАПОР – на помощь беженцам на Западном берегу реки Иордан), Дж. Бушем-старшим в 1990 г. (7 млн) и в 1991 г. (5 млн), а также Дж. Бушем-младшим трижды: в 2002-2004 гг. в связи с Интифадой Аль-Аксы – по 20 млн в 2002 и 2004 гг. и 26 млн долл. в 2003 году.

Вне связи с выделением дополнительных траншей был подписан лишь один документ – распоряжение У. Клинтона от 14 июля 1994 г., которое признавало за палестинскими беженцами на Ближнем Востоке право на получение помощи и оговаривало, что такая помощь «будет содействовать реализации внешнеполитических интересов США» [2]. В Вашингтоне исходили из того, что финансирование БАПОР способствует поддержанию стабильности как в Израиле, так и в сопредельных арабских государствах, принявших большое число палестинских беженцев, в первую очередь – в Иордании.

Схожей логикой руководствовался и Конгресс, хотя, начиная с конца 1990-х годов, Агентство всё чаще стало подвергаться там критике. В 1999 г. была принята поправка к закону «О международной помощи», которая обусловила финансирование БАПОР гарантиями того, что ни один бенефициар [программ Агентства] не проходит военную подготовку в какой-либо повстанческой организации и не причастен к террористическим актам (ст. 301с.) [3]. В 2003 г. это положение было дополнено требованием к Счётной палате США предоставлять регулярные отчёты в Конгресс о выполнении Госдепартаментом данного предписания [4].

В последующие 15 лет вопросы пересмотра порядка взаимодействия с БАПОР поднимались в Конгрессе не менее 10 раз. Первой в ряду таких инициатив можно упомянуть проект параллельно принимаемой резолюции (*concurrent resolution*), внесенный И. Роз-Лехтинен (республиканка, штат Флорида) и Ф. Паллоне-младшим (демократ, штат Нью-Джерси) в Комитет по международным делам Палаты представителей в октябре 2003 г. В ней предлагалось обозначить заинтересованность Конгресса в том, чтобы: 1) БАПОР учредило программу и график переселения на постоянное место жительства всех палестинских беженцев; 2) Агентство немедленно изъяло «антисемитские и антиизраильские учебные материалы, используемые в образовательных учреждениях, функционирующих под его эгидой», и гарантировало неиспользование объектов БАПОР для хранения оружия; 3) арабские страны приняли значимое число беженцев и начали играть более заметную роль в финансировании БАПОР [5]. В поддержку проекта резолюции выступили 22 члена Палаты представителей (13 демократов и 9 республиканцев), но он даже не прошёл через комитет.

В 2006 г. была предпринята попытка ужесточения условий выделения помощи Агентству – через проект закона «О приверженности БАПОР этическим принципам» [6], внесенный в Палату представителей республиканцами М. Керком из Иллинойса и будущим вице-президентом США М. Пенсом (Индиана) и двумя демократами – Т. Лантосом (Калифорния) и С. Ротманом (Нью-Джерси). Проект требовал обусловить помощь БАПОР заверением президента в том, что Агентство «не препятствует достижению устойчивого решения вопроса о палестинских беженцах на Западном берегу реки Иордан и в Секторе Газа и утрате ими статуса беженца»; а также предоставлением госсекретарём отчёта о том:

- в какой степени БАПОР «способствует решению проблемы беженцев, а в какой увековечивает её»;
- насколько программы БАПОР содействуют и насколько препятствуют перемещению палестинцев из лагерей беженцев [на постоянное место жительства] и обретению ими экономической независимости;

- имеет ли БАПОР долгосрочный план предоставления рабочих мест и крова палестинским беженцам и прекращения оказания услуг;

- в какой степени включает в свои учебные материалы антисемитские элементы, отрицающие права Израиля на существование.

Данная инициатива набрала лишь 20 сторонников (из них 16 - республиканцев) и также «умерла» в профильном комитете.

Однако после прихода к власти Б. Обамы (2009–2017) жёсткость условий, которые республиканцы готовы были выставить БАПОР, только возросла. В 2010 г. И. Рос-Лехтинен был внесен проект закона с весьма показательным полным названием «О подотчетности средств, предоставляемых американскими налогоплательщиками на цели оказания гуманитарной помощи палестинским беженцам» (курсив мой. – В.Б.) [7]. Он предполагал обусловить помощь Агентству получением заверений от госсекретаря в том, что: 1) ни одно лицо, аффилированное с БАПОР, не является членом иностранной террористической организации, не вело антиамериканскую, антиизраильскую и антисемитскую пропаганду, не использовало ресурсы Агентства для распространения агитационных материалов политического характера, связанных с израильско-палестинским конфликтом; 2) ни один объект БАПОР не используется иностранной террористической организацией; 3) ни одно образовательное учреждение под его эгидой не использует учебные материалы, содержащие антиамериканскую, антиизраильскую и антисемитскую риторику; 4) Агентство является объектом всеобъемлющего финансового аудита, осуществляемого независимой и пользующейся международным авторитетом аудиторской фирмой; и 5) не имеет связей с какими-либо финансовыми институтами, подозреваемыми США в причастности к отмыванию денег и финансированию терроризма.

Также в законе предполагалось зафиксировать мнение Конгресса о том, что: президент и госсекретарь должны организовать дипломатическую кампанию на самом высоком уровне для побуждения других наций к замораживанию взносов в БАПОР до выполнения им обозначенных условий; палестинские беженцы, ставшие гражданами других признанных государств, должны быть исключены из числа бенефициаров программ БАПОР; определение палестинского беженца должно быть приведено в соответствии с трактовкой, используемой Управлением верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), и ответственность за оказание помощи таким беженцам должна быть полностью передана данному Управлению.

Указанный законопроект поддержали 25 коллег И. Рос-Лехтинен по партии, но впервые ни один демократ не присоединился к инициативе, что обозначило явную поляризацию позиций по вопросу о финансировании БАПОР. В новом составе Конгресса, где большинство в Палате представителей получили республиканцы, удалось инкорпорировать этот билль в проект закона «О транспа-

рентности, подотчётности и реформе ООН» 2011 г. Он был поддержан 142 республиканцами [8] (и четырьмя их однопартийцами в Сенате), а в сентябре 2013 г. был внесён вновь, причём количество со-спонсоров сократилось до 19 человек [9] (в Сенате остались те же четыре) [10]. Этот законопроект прошёл профильный комитет, но не был поддержан полным составом Палаты представителей. Неудача не помешала М. Рубио (штат Флорида) в 2014 г. внести проект закона под полным названием «О противодействии терроризму и продвижении реформ в Палестинской национальной администрации и ООН», призванного изменить текст статьи 301с закона «О международной помощи», и запретить финансирование БАПОР до получения упомянутых заверений от госсекретаря [11]. Поддержал его, впрочем, только небезызвестный сенатор Т. Круз из Техаса. Спустя два месяца аналогичный законопроект был внесен и И. Рос-Лехтинен в Палату представителей незадолго до промежуточных выборов – без всяких шансов на прохождение: его поддержало рекордно малое число членов Палаты – всего трое [12]. Та же участь ждала и внесённый ею же через год проект закона «О противодействии разжиганию ненависти и терроризму в рамках финансирования БАПОР» [13].

С. Розен, четверть века отработавший в Американско-израильском комитете по общественным связям (АИКОС, *American Israel Public Affairs Committee, AIPAC*), первым обратил внимание на отсутствие активного лоббирования упомянутых законопроектов со стороны АИКОС, никогда, впрочем, не стеснявшегося критиковать БАПОР. Это, в свою очередь, он объяснил позицией израильских силовых ведомств, в частности, Министерства обороны, которое всегда видело в деятельности агентства одно из средств предотвращения радикализации палестинцев. Схожего видения придерживалось и американское внешнеполитическое ведомство. В случае попыток «независимых произраильски настроенных сил» продвинуть инициативу по прекращению или обусловливанию финансирования БАПОР на Капитолийском холме Госдепартамент мог выйти на связь с Тель-Авивом и попросить израильскую сторону дать сигнал АИКОС принять меры, чтобы умерить эту активность. С. Розен указывал и на наличие других факторов, в том числе лоббирование БАПОР своих интересов на Капитолийском холме, но отмечал принципиальность юридической стороны вопроса и призывал к изменению используемого агентством определения статуса беженца, противоречащего в том числе и нормам американского законодательства [Rosen S.J. 2014]. И как раз на этом направлении кое-что республиканцам удалось сделать.

Ещё в 2012 г. по инициативе сенатора М. Кирка (Иллинойс) в сопроводительный отчёт Сената к очередному закону «О финансировании Госдепартамента, международных операций и связанных программ» было включено предписание внешнеполитическому ведомству в течение года представить в Кон-

гресс отчёт с указанием числа оставшихся в живых палестинцев, покинувших свои дома в 1948 г., а также описанием того, в какой степени предоставление им услуг способствует реализации интересов США и американских союзников в области безопасности на Ближнем Востоке [14]. Госдепартамент предписание проигнорировал, но через год оно было повторено [15]. Отчёт в итоге Госдепартамент подготовил, но решил его засекретить и не предоставлять [16], тем самым только усилив стремление республиканцев изменить порядок взаимодействия с БАПОР.

Таким образом, ко времени прихода к власти администрации Д. Трампа в январе 2017 г. проблема финансирования БАПОР уже стала одной из «вечных тем» и обсуждалась в профильных комитетах в каждом составе Конгресса. Отдельные законодатели считали важным её педалировать – вероятно, в надежде получить голоса консервативных американских евреев на выборах. Однако за время правления Б. Обамы двухпартийный консенсус по вопросу о необходимости перемен рассыпался, и тему стали поднимать только республиканцы. Демократическая администрация Б. Обамы, напротив, всячески хотела её заретушировать. Однако с приходом Д. Трампа и его команды всё изменилось.

## **СВЁРТЫВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ Д. ТРАМПЕ: АБЕРРАЦИЯ ИЛИ НЕИЗБЕЖНОСТЬ?**

В повестке дня администрации Д. Трампа вопрос о финансировании БАПОР встал в конце 2017 г. – вскоре после признания Соединёнными Штатам Иерусалима столицей Израиля, на которое палестинская сторона в лице президента Государства Палестина М. Аббаса отреагировала прекращением контактов с Вашингтоном. Впервые о долгожданном – для республиканцев в Конгрессе – решении о пересмотре модели взаимодействия с агентством стало известно из уст постоянного представителя США при ООН Никки Хейли, которая пригрозила, что США прекратят финансировать БАПОР, если палестинцы не вернуться за стол переговоров [17]. Эту идею продвигал зять президента Дж. Кушнер, занявший в новой администрации пост старшего советника и курировавший вопросы палестино-израильского урегулирования. 11 января 2018 г. он писал своим коллегам, в частности старшему специальному советнику президента по обеспечению мира на Ближнем Востоке Дж. Гринблату: «Важно запустить честную кампанию по подрыву позиций БАПОР. Это агентство увековечивает статус-кво, оно насквозь коррумпировано, неэффективно и не помогает делу мира» [18].

Показательно, что уже тогда представители и Госдепартамента, и Министерства обороны, и структур Разведывательного сообщества выступили против, опасаясь, что такой шаг США может спровоцировать эскалацию напряжённости в

регионе [17]. Администрацию это, впрочем, не остановило. Уже в январе 2018 г. Белый дом объявил об одновременной приостановке помощи палестинцам по двусторонней линии и взносов в БАПОР – агентству было перечислено лишь 60 млн долл. – менее половины суммы первого запланированного транша в 125 млн [18]. Оставшиеся 65 млн были заморожены на время проведения администрацией дополнительной «ревизии». Публично власти США обосновывали своё решение стремлением побудить другие государства делать более крупные взносы в БАПОР и подтолкнуть агентство к реформам [Lynch С. 2018b]; при этом подчёркивалось, что палестинцев наказывают не за выход из переговоров. Однако реальных настроений в Белом доме это не отражало. Буквально на следующий день В. Коатес, старший советник Дж. Гринблата, написала в аппарат СНБ: «БАПОР должно разработать план самоликвидации и вхождения в состав УВКБ ООН к моменту переутверждения его Устава в 2019 г.», подчеркнув, что эта мысль развивает идеи, высказанные ранее Дж. Кушнером, Дж. Гринблатом и Н. Хейли [Lynch С. 2018a].

Решение Белого дома по БАПОР вызвало весьма бурную реакцию. С его критикой выступил Генеральный секретарь ООН А. Гуттериш, представители крупнейших гуманитарных МНПО мира и др. Палестинская сторона осудила Белый дом, но представители израильского правительства Б. Нетаньяху, напротив, действия администрации Д. Трампа приветствовали [19]. Реакция в США оказалась смешанной. Ликовали только республиканцы, тогда как демократы шаг Белого дома раскритиковали, солидаризировавшись с мнением правозащитных организаций. 70 конгрессменов и 10 сенаторов от Демократической партии направили письма в администрацию с просьбой возобновить оказание помощи БАПОР, ссылаясь на остроту ситуации в Секторе Газа [20].

Не было единства и среди представителей произраильского лобби, достигшего к этому моменту высокой степени поляризации [Давыдов А., Самарская Л. 2020]; [Waxman D. and Pressman J. 2021]. Правоконсервативные произраильские организации поддержали решение Белого дома, но леволиберальная «Джей-стрит» (*J Street*) выступила с жёсткой критикой. Её президент Дж. Бен-Ами заявил: «Тот факт, что администрация Д. Трампа использует *гуманитарную* помощь [курсив мой. – В.Б.] школам и больницам в качестве кнута для наказания тех, кто выражает несогласие с её политическими решениями, вызывает глубокую обеспокоенность» [19].

Решение об удержании части финансирования, впрочем, оказалось лишь прелюдией к ещё более радикальному шагу, на котором, судя по всему, настоял Дж. Кушнер. В своей атаке на БАПОР он руководствовался, по всей видимости, стремлением лишить бóльшую часть палестинских беженцев их статуса и тем самым вывести этот вопрос за рамки палестино-израильских переговоров [Lynch С. 2018a].

На это же был нацелен и запрос на рассекречивание отчёта Госдепартамента о палестинских беженцах 2015 г., поданный от имени Американского центра права и юстиции (*American Center for Law and Justice*) – организации, отстаивающей интересы евангелических христиан, – командой юристов во главе с Дж. Секуловым. Запрос был удовлетворён 13 июля 2018 г., но конкретное число изначальных беженцев было в документе заретушировано [21], что дало повод республиканцам в Конгрессе начать новую кампанию. 19 июля конгрессменом Д. Ламборном из Колорадо был внесён проект закона «О реформировании БАПОР и поддержке беженцев», который предлагал не просто ограничить помощь США только первоначальным беженцам, но и перенаправить через Агентство по международному развитию (АМР) удержанные в результате свёртывания взносов в БАПОР средства на оказание поддержки их потомкам [22]. Эта идея отражала извечное стремление республиканцев чётче артикулировать национальные интересы США при оказании внешней помощи.

По словам представителей Организация освобождения Палестины (ООП), летом 2018 г. Дж. Кушнер прорабатывал вопрос о перенаправлении средств, предназначавшихся БАПОР, правительству Иордании для компенсации издержек на оказание помощи палестинцам, если Амман согласится лишить их статуса беженца. Однако иорданская сторона отвергла это предложение. Более того, министр иностранных дел Иордании А. Сафади встретался с Дж. Гринблатом и госсекретарем М. Помпео, пытаясь убедить их продолжить финансирование БАПОР и подчёркивая возможные губительные последствия дефицита средств (к тому моменту он уже составлял около 200 млн долл., несмотря на предоставление другими странами дополнительных 238 млн [Lynch C. 2018c]).

Поколебать решимость ключевых фигур в администрации прекратить финансирование БАПОР могли представители Израиля. По некоторым данным [20], израильские власти даже просили США сворачивать финансирование агентства постепенно и продолжать направлять помощь в Сектор Газа (за это выступали представители силовых ведомств). Но, по данным газеты «Таймс оф Израэл» (*Times of Israel*), в один момент Б. Нетаньяху, не раз критиковавший агентство публично, не посоветовавшись со своими советниками, призвал Д. Трампа обрубить всю помощь БАПОР [23].

Окончательное решение было принято в Вашингтоне – вопреки всем предостережениям – в начале августа 2018 г. на встрече Дж. Кушнера и М. Помпео. Причём администрация заранее уведомила о нём правительства ключевых стран региона. Официальное объявление Госдепартамент сделал, выбрав следующие формулировки: «Базовая модель ведения дел и фискальные практики БАПОР, неразрывно связанные с бесконечным расширением круга бенефициаров, являются неустойчивыми и многие годы находятся в кризисе. Палестинцы, где бы они ни жили, заслуживают большего, чем эта

кризисная модель предоставления услуг. Они заслуживают предоставления возможности планировать своё будущее» [24]. Хотя амбициозный План США по ближневосточному урегулированию («делка века»), который разрабатывался в это время в Белом доме в обстановке строжайшей секретности под руководством Дж. Кушнера и был представлен общественности лишь полтора года спустя, здесь не упоминался, последний тезис коррелировался с его основными положениями напрямую.

Радикальный шаг правительства Д. Трампа встал в один ряд с другими эпизодами приостановки участия США в отдельных учреждениях системы ООН, в каждом из которых был израильский/палестинский «след». В их числе: решение администрации Дж. Форда (1974–1977) о выходе из МОТ в 1975 г., принятое среди прочего и в связи с предоставлением организацией статуса наблюдателя ООП; решение администрации Р. Рейгана о выходе из состава ЮНЕСКО, в том числе и в связи с чрезмерной политизацией её деятельности, включая одобрение «антиизраильских» резолюций 1974 г.; приостановка администрацией Б. Обамы выплат членских взносов в ЮНЕСКО на фоне принятия в неё Палестины в статусе полноправного члена; уведомление Генерального секретаря ЮНЕСКО 12 декабря 2017 г. о повторном выходе США, в том числе и по причине «антиизраильской предвзятости организации» [25].

В случае с БАПОР прекращение американского финансирования затрагивало напрямую миллионы палестинских беженцев и более десяти тысяч сотрудников агентства – крупнейшего работодателя в Секторе Газа [26]. Как следствие, действия США вызвали широкий резонанс. С особо резкими высказываниями выступил Генеральный комиссар БАПОР П. Крахенбюль. Организация лишилась своего основного донора, и финансовые последствия не заставили себя ждать. Благодаря дополнительным взносам других стран БАПОР удалось в 2018 г. собрать 823 млн долл., считая 60 млн, предоставленные США в январе 2018 г., и покрыть потребности (819 млн долл.). Однако затем эта цифра резко снизилась – до 590 млн в 2019 г. (при бюджете в 750 млн) и 583 млн в 2020 г. (при бюджете в 806 млн долл.) [27].

Многочисленные свидетельства плачевных последствий решения администрации Д. Трампа не мешали её членам оправдывать его – преимущественно в выступлениях перед правоконсервативными произраильскими организациями. В актив Белому дому это решение записали и советник президента по национальной безопасности Дж. Болтон в выступлении в ноябре 2018 г. перед крайне правой Сионистской организацией Америки [28], и вице-президент М. Пенс в выступлениях на ежегодных конференциях АИКОС в марте 2019 и в 2020 г. и на съезде сотрудничающей с АИКОС организации «Объединённые христиане за Израиль». Причём всякий раз упоминание об этом решении сопровождалось аплодисментами [29].

Впрочем, оставалось неясным, чего добилась администрация. Вернуть палестинцев за стол переговоров не удалось, да и вряд ли это было возможно с учётом других решений команды Д. Трампа на палестинском треке. Экономия средств (порядка 350 млн долл. в год) была не столь значительной, чтобы это оценили американские налогоплательщики. Но Вашингтон утратил возможность добиваться каких-либо уступок от агентства – в том числе и в рамках процедуры утверждения его нового Устава в 2019 г. Оно проходило на фоне громкого коррупционного скандала с участием П. Крахенбюля, обвинённого в нецелевом расходовании средств; только США и Израиль голосовали против продления мандата агентства.

Перевернуть «чёрную страницу» в истории взаимодействия с БАПОР в этих условиях могла только новая администрация. И преемник Д. Трампа на президентском посту – Дж. Байден – решил не только нормализовать взаимодействие с БАПОР, но и попытаться наверстать упущенные республиканцами возможности.

## **НОРМАЛИЗАЦИЯ НА НОВЫХ УСЛОВИЯХ**

Будучи кандидатом в президенты, Дж. Байден лично не затрагивал проблематику помощи палестинским беженцам. Но за неделю до выборов, в ноябре 2020 г., его соратница К. Харрис в письменном интервью газете «Араб-Американ ньюс» (*The Arab American News*) заявила, что в случае победы на выборах их администрация немедленно примет меры по восстановлению как экономической, так и гуманитарной помощи палестинцам и по урегулированию гуманитарного кризиса [30]. И уже в первую неделю после инаугурации Дж. Байдена, 26 января 2021 г., серьёзность этих намерений подтвердил и. о. постоянного представителя США в ООН Р. Миллс. Он обозначил приверженность новой администрации принципу «два государства для двух народов», готовность восстановить дипломатические отношения (офис ООП в Вашингтоне был закрыт в сентябре 2018 г.), а также «возобновить программы помощи США, которые поддерживают экономическое развитие и гуманитарную помощь для палестинского народа». «Мы стремимся дезавуировать незаконные и враждебные шаги, предпринятые администрацией Д. Трампа, и работать вместе во имя мира» [31], – заявил дипломат.

Отмеченное ведущим научным сотрудником Отдела изучения Израиля и еврейских общин ИВ РАН Т.А. Карасовой стремление «исправить однозначно произраильские перекосы политики Трампа» [Карасова Т.А., 2021: 162] было объяснимо. Однако в вопросе финансирования БАПОР новая администрация не была готова просто восстанавливать прежний статус-кво. Напротив, она решила оказать максимальное давление на агентство, воспользовавшись заинтересован-

ностью его нового руководства в возвращении главного донора – особенно на фоне сокращения финансирования, в том числе со стороны ОАЭ и Бахрейна, – после подписания ими «Соглашений Авраама» с Израилем 15 сентября 2020 г. в Белом доме.

19 марта 2021 г. Генеральному комиссару БАПОР было направлено письмо за подписью сотрудника Бюро народонаселения, беженцев и миграции Госдепартамента Н.И. Джэксон с предложением подписать новое рамочное соглашение и обозначить в нём конкретные общие цели и приоритеты, принципы мониторинга и оценки реализуемых агентством программ, коммуникации и укрепления партнёрских связей. Заканчивалось письмо недвусмысленным намеком: «Получение от БАПОР ответа, подтверждающего наличие взаимопонимания, позволит нашему Бюро выделить первый транш на финансирование сбора средств на 2021 г.» [32]. Не прошло и десяти дней, как агентство дало ответ: оно принимало все условия, предложив, правда, дополнить формулировку указанной главной цели сотрудничества («эффективное предоставление гуманитарной помощи и защиты, развитие и укрепление человеческого капитала среди бенефициаров БАПОР») фразой: «до тех пор, пока не будет обеспечено всеобъемлющее и устойчивое мирное урегулирование» [33]. Однако в итоговую версию эта фраза не вошла.

По факту получения письма из БАПОР 7 апреля 2021 г. в тот же день, когда Дж. Байден подтвердил свою приверженность принципу «два государства для двух народов» в телефонном разговоре с королем Иордании Абдаллой II, госсекретарь Э. Блинкен объявил о возобновлении помощи палестинцам как по двусторонней, так и по многосторонней линии. Сумма первого транша должна была составить 150 млн долл. В заявлении делался акцент на том, что партнёрство США с БАПОР осуществляется на принципах нейтральности, подотчётности и транспарентности [34]. 25 мая во время официального визита в Рамаллу – вскоре после 11-дневной войны между ХАМАС и Израилем – Э. Блинкен пообещал, что Соединённые Штаты предоставят Агентству дополнительно 33 млн долл. для преодоления гуманитарных последствий эскалации конфликта [35], прибегнув, таким образом, к практике, применявшейся в период Интифады Аль-Аксы. Он также особо оговорил, что вся помощь будет предоставляться в соответствии с американским законодательством, пытаясь тем самым предотвратить «критику справа».

Отмену одного из самых одиозных решений администрации Д. Трампа руководство БАПОР, а также функционеры ООН ожидаемо встретили с воодушевлением. Последние надеялись, что пример США вдохновит и другие страны-доноры, существенно сократившие или заморозившие взносы в агентство, на то, чтобы пересмотреть свою позицию [36]. Палестинцы шаг Белого дома горячо

приветствовали, тогда как МИД Израиля [36] и его представитель при ООН Г. Эрдан, напротив, его раскритиковали [37].

Решение исполнительной власти было воспринято в штывки и в американском Конгрессе. Многие влиятельные республиканцы в профильных комитетах по международным отношениям Палаты представителей и Сената, в частности конгрессмен М. Маккол (из Техаса) и сенатор Дж. Риш (штат Айдахо) сочли, что возобновление помощи БАПОР без гарантий его реформирования «подрывает интересы США» [36].

Впрочем, администрация сделала всё, чтобы отвести эти обвинения. 14 июля 2021 г. было подписано Рамочное соглашение о сотрудничестве США с БАПОР на 2021–2022 гг. В нём прямо прописывалось, что возобновление финансирования потребует от агентства ряда преобразований. Так, руководство БАПОР обязалось:

- сообщать США о любых серьёзных нарушениях принципа нейтральности и устранять их;

- принимать «все возможные меры, чтобы гарантировать, что предоставляемое США финансирование не будет направляться отдельным террористам или террористическим организациям»;

- проверять сотрудников БАПОР, бенефициаров оказываемой им помощи и подрядчиков на их присутствие в Сводном перечне подсанкционных лиц ООН,

- оперативно начинать расследования по факту получения достоверной информации о неправомерных действиях и принимать необходимые меры;

- «повысить эффективность проверки содержания учебников и принимать меры по устранению любого контента, противоречащего принципам ООН в отношении образовательных материалов» [38].

Таким образом, в соглашение были интегрированы почти все пункты, которые с 2010 г. включались республиканцами в проекты законов о подотчётности БАПОР, за исключением, правда, самого главного – об изменении трактовки статуса палестинского беженца. Сочтя, что все меры перестраховки приняты, администрация спустя три дня после подписания соглашения перечислила БАПОР второй транш в размере 135,8 млн, тем самым доведя сумму на 2021 фин. г. до 318 млн долларов.

Конгресс, однако, не был удовлетворён. Вскоре конгрессмен Р. Чип (республиканец из Техаса) внёс очередной проект закона «О подотчётности и прозрачности деятельности БАПОР», содержащий два любопытных нововведения. Он предполагал обязать Госдепартамент, во-первых, разработать план, чтобы побудить другие страны к согласованию их политики в отношении БАПОР с политическими целями США [курсив мой. – В.Б.], и во-вторых, предоставлять в Конгресс отчёт о деятельности по переселению палестинских беженцев в соседние

арабские страны на постоянные места проживания [39]. Настрой Р. Чипа готовы были поддержать не все его однопартийцы, не говоря уже о представителях Демократической партии, – спонсорами законопроекта стали только 37 республиканцев. Идентичный проект был внесён и в Сенат Дж. Ришем – тогда его поддержали 13 республиканцев [40], но в январе 2022 г., после того как он был внесён вновь и прошёл уже два чтения [41], – лишь 6 сенаторов. Однопартийный характер инициативы резко контрастирует с проектом закона «О продвижении идей мира и толерантности в палестинском образовании», внесённым в Палату представителей демократом Б. Шерманом (штат Калифорния) ещё 5 апреля 2021 г. (то есть до заявления Э. Блинкена о возобновлении помощи палестинцам), который требовал от Госдепартамента составлять отчёт о содержании учебных программ, используемых в школах в зонах, контролируемых Палестинской национальной администрацией или расположенных в Секторе Газа и контролируемых «любой другой организацией» [42]. Законопроект на данный момент поддержали 45 человек, из них – 12 демократов.

Крайне негативной оказалась и реакция палестинцев, направивших 2 сентября 2021 г. Генеральному комиссару БАПОР Ф. Лазарини письмо с выражением протеста в связи с заключением соглашения с США [26]. 14 сентября палестинские организации в Секторе Газа организовали конференцию на территории лагеря беженцев аш-Шати, протестуя против обусловливания финансирования БАПОР. А спустя два дня, 16 сентября, Объединённый комитет по беженцам, который включает соответствующие комитеты основных палестинских группировок – различных фракций ООП, ХАМАС и «Исламского джихада» – выпустил заявление, где говорилось, что данное соглашение «налагает неприемлемые ограничения на предоставление финансирования и лишает проблему палестинских беженцев её политического измерения, которое основывается на гарантиях права возвращения» [26].

Однако администрация Дж. Байдена продолжает настаивать на своей позиции. Перечисляя каждый новый транш (их общая сумма с учетом 201 млн долл., обещанных президентом во время посещения в рамках ближневосточного турне Западного берега реки Иордан 15 июля 2022 г., составила уже 618 млн долл.), она не стесняется напоминать руководству БАПОР о взятых им новых обязательствах. Власти США явно рассчитывают на то, что в условиях сохраняющегося дефицита финансирования агентство будет вынуждено их выполнять.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Погружение в детали громкой истории с прекращением и последующим возобновлением США финансирования БАПОР позволяет сделать следующие выводы.

1. Решив прекратить перечислять средства БАПОР, администрация Д. Трампа, несомненно, осуществила радикальный разрыв с многолетней практикой, в соответствии с которой угроза статусу США как главного спонсора агентства, если исходила, то только от Конгресса, но никак не от Белого дома. С другой стороны, в более широком контексте этот шаг выглядел даже закономерным, поскольку подтвердил крайнюю важность «палестинской проблемы» для диалога США с учреждениями системы ООН. Он пополнил ряд резонансных случаев, демонстрировавших готовность Белого дома прекращать взаимодействие, когда на кону оказывались интересы главного союзника на Ближнем Востоке – Израиля.

2. Свёртывание финансирования БАПОР командой Д. Трампа было обусловлено и другими факторами: резкой антипатией президента и его ближайших советников к любым ограничениям, обусловленным членством США в многосторонних организациях и соглашениях, а также стремлением минимизировать траты на внешнюю помощь в отсутствие зримых дивидендов. Однако, пожалуй, главную роль сыграла позиция ближнего круга президента, в первую очередь, его зятя Д. Кушнера, который смог, не изобретая никаких новых аргументов, продавить решение, к которому республиканцы в Конгрессе призывали на протяжении десяти лет и которое с таким воодушевлением было встречено правоконсервативной частью израильского лобби.

3. В случае с администрацией Дж. Байдена нормализация взаимоотношений с БАПОР также была логичной, учитывая общий акцент его команды на денонсацию наиболее одиозных решений предшественника, её мультилатералистский настрой и, по крайней мере, декларативный возврат к принципу «двух государств для двух народов». Однако тот факт, что демократы не просто возобновили финансирование Агентства, а обусловили его требованиями, которые в Конгрессе ранее выдвигали только республиканцы, свидетельствует как об их стремлении выбить козырь у оппонентов, так и об изменении внутреннего контекста принятия внешнеполитических решений в США. В текущих условиях демократы не могут позволить себе расходовать бюджетные средства на внешнюю помощь – особенно по многосторонней линии – так же свободно, как раньше, и вынуждены ставить во главу угла вопросы подотчётности и «отдачи» от вложенных средств.

4. Решение демократов, безусловно, спасает БАПОР от финансового краха и позволит ему осуществлять свои функции без увольнения сотрудников или рез-

кого свёртывания поддержки для десятков тысяч бенефициаров. Вместе с тем, выставление столь жёстких условий Агентству воспринимается крайне негативно палестинцами, которые и без этого крайне разочарованы и среди которых быстро растут «антинормализационные» настроения. Хотя дальнейшее ужесточение политики США в отношении БАПОР – в направлении пересмотра определения палестинских беженцев – при нынешней администрации не представляется возможным, есть основания полагать, что давление в этом направлении может усилиться, если на промежуточных выборах в Конгресс в ноябре текущего года победят республиканцы. В случае же возвращения Д. Трампа на президентский пост (а оно всё ещё не кажется невероятным) финансирование БАПОР может быть вновь прекращено.

## ИСТОЧНИКИ

1. Zanotti J. U.S. Foreign Aid to the Palestinians. Updated December 12, 2018. CRS Report #RS22968. Available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS22967> (accessed: 15.06.2022).
2. Clinton W.J. Presidential Determination No. 94-33. July 14, 1994. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-assistance-palestinian-refugees> (accessed: 15.06.2022).
3. Foreign Assistance Act of 1961, as amended through P.L. 116-6, Enacted February 15, 2019. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf> (accessed: 25.12.2021).
4. Consolidated Appropriations Resolution, 2003. Pub. L. 108-7. February 20, 2003. 117 Stat. 213. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-108publ7/pdf/PLAW-108publ7.pdf> (accessed: 15.06.2022).
5. H.Con.Res.311. Introduced on October, 28, 2003. Available at: <https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-concurrent-resolution/311> (accessed: 15.06.2022).
6. H.R.5278 – UNRWA Integrity Act. Introduced on May 3, 2006. Available at: <https://www.congress.gov/109/bills/hr5278/BILLS-109hr5278ih.pdf> (accessed: 15.06.2022).
7. H.R.5065 – UNRWA Humanitarian Accountability Act. Introduced on April 20, 2010. Available at: <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/5065> (accessed: 15.06.2022).
8. H.R.2829 – United Nations Transparency, Accountability, and Reform Act of 2011. Introduced on December 8, 2011. Available at: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/2829> (accessed: 15.06.2022).
9. S.1313 – United Nations Transparency, Accountability, and Reform Act of 2013. Introduced on July 17, 2013. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/1313> (accessed: 15.06.2022).

10. H.R.3155 – United Nations Transparency, Accountability, and Reform Act of 2013. Introduced on September 19, 2013. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/3155/text> (accessed: 15.06.2022).

11. S.2766 – Palestinian and United Nations Anti-Terrorism Act of 2014. Introduced on July 31, 2014. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2766> (accessed: 15.06.2022).

12. H.R.5647 – UNRWA Anti-Terrorism Act. Introduced on September 18, 2014. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5647> (accessed: 15.06.2022).

13. H.R.3829 – UNRWA Anti-Incitement and Anti-Terrorism Act. Introduced on October 28, 2015. Available at: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/3829> (accessed: 15.06.2022).

14. Senate Report 112-172 – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2013. Available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CRPT-112srpt172/html/CRPT-112srpt172.htm> (accessed: 15.06.2022)

15. Senate Report 113-81 – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Bill, 2013. Available at: <https://www.congress.gov/congressional-report/113th-congress/senate-report/81> (accessed: 15.06.2022)

16. Sekulow J., Gammill C.F., Sisney B.P. FOIA Request for Records Regarding UNRWA Funding ‘Palestinian Refugees’. February 05, 2018. Available at: [http://media.aclj.org/pdf/FOIA-Request-to-DOS-for-Records-Regarding-UNRWA-Funding-Palestinian-Refugees\\_02-08-2018\\_Redacted.pdf](http://media.aclj.org/pdf/FOIA-Request-to-DOS-for-Records-Regarding-UNRWA-Funding-Palestinian-Refugees_02-08-2018_Redacted.pdf) (accessed: 15.06.2022)

17. Kershner I. Trump’s Threat to Cut Palestinian Aid Worries Many in Israel // *The New York Times*. 03.01.2018.

18. U.S. Department Spokesperson Heather Nauert – Department Press Briefing. 16.01.2018. Available at: <https://2017-2021.state.gov/briefings/department-press-briefing-january-16-2018/index.html> (accessed: 15.06.2022).

19. Harris G., Gladstone R. U.S. Withholds \$65 Million from U.N. Relief Agency for Palestinians // *The New York Times*. 16.01.2018.

20. Zanotti J., Margesson R. Decision to Stop U.S. Funding of UNRWA (for Palestinian Refugees). CSR Insight #IN10964. September 7, 2018. Available at: <https://www.everycrsreport.com/reports/IN10964.html> (accessed: 15.06.2022).

21. U.S. Department of State. Report to Congress on Protracted Refugee Situations (U). 14.01.2015. [Unclassified - 13.07.2018]. Available at: <http://media.aclj.org/pdf/UNRWA-072018.pdf> (accessed: 15.06.2022)

22. H.R.6451 – UNRWA Reform and Refugee Support Act of 2018. Introduced on July 19, 2018. Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/6451> (accessed: 15.06.2022).

23. Report: PM Lobbied US to Defund UNRWA Without Consulting Cabinet, security heads // *Times of Israel*. 02.09.2018.

24. U.S. Department of State Spokeperson Heather Nauert – Press Statement on U.S. Assistance to UNRWA. 31.08.2018. Available at: <https://geneva.usmission.gov/2018/08/31/state-department-press-statement-on-u-s-assistance-to-unrwa/> (accessed: 15.06.2022).

25. The United States Withdraws from UNESCO. Press Statement by Heather Nauert, State Department Spokesperson. October 12, 2017. Available at: <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-withdraws-from-unesco/index.html> (accessed: 15.06.2022).

26. Gaza Factions Increase Calls to Revoke US-UNRWA Agreement // *Al-Monitor*. 23.09.2021. Available at: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/09/gaza-factions-increase-calls-revoke-us-unrwa-agreement> (accessed: 15.06.2022).

27. Lindsay J.G. A Missed Opportunity in America's Refunding of UNRWA // The Washington Institute for Near East Policy. PolicyWatch 3529. 02.09.2021. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/missed-opportunity-americas-refunding-unrwa> (accessed: 15.06.2022).

28. Remarks by National Security Advisor Ambassador John Bolton to the Zionist Organization of America. November 05, 2018. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-bolton-the-zionist-organization-america> (accessed: 15.06.2022).

29. Remarks by the Vice President Mike Pence at the 2019 AIPAC Policy Conference. 25.03.2019. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-vice-president-the-2019-aipac-policy-conference> (accessed: 15.06.2022).

30. Levine C. Kamala Harris: We Will Restore Aid to Palestinians, Renew Ties // *The Jerusalem Post*. 03.09.2020.

31. Lederer E.M. U.S. Announces Restoration of Relations with Palestinians // *Associated Press*. 26.01.2021. Available at: <https://apnews.com/article/joe-biden-world-news-israel-united-nations-a5f546bf188f808ba29f381d76d44729> (accessed: 15.06.2022).

32. Letter from Ms. Nancy Izzo Jackson, Senior Bureau Official, Bureau of Population, Refugees, and Migration (BRM), U.S. Department of State to Mr. Philippe Lazzarini, Commissioner General, UNRWA. 19.03.2021. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/07/UNRWA-Exchange-of-Letters-PRM-Letter-to-CG-PLazzarini-Signed-19-March-2021.pdf> (accessed: 15.06.2022).

33. Letter from Mr. Philippe Lazzarini, Commissioner General, UNRWA to Ms. Nancy Izzo Jackson, Senior Bureau Official, U.S. Department of State (BRM). 29.03.2021. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/07/UNRWA-Exchange-of-Letters-CG-PLazzarini-Response-to-Exchange-of-Letters-29-March-2021.pdf> (accessed: 15.06.2022).

34. Blinken A.J. The United States Restores Assistance for the Palestinians. Press Statement. 07.04.2021. Available: <https://www.state.gov/the-united-states-restores-assistance-for-the-palestinians/> (accessed: 15.06.2022).

35. U.S. Secretary of State Antony J. Blinken's Remarks to the Press. 26.05.2021. Available at: <https://reliefweb.int/report/occupied-palestinian-territory/us-assistance-palestinian-people> (accessed: 15.06.2022).

36. Lee M. US Resumes Funding to UN Agency for Palestinian Refugees // *Associated Press*. 08.04.2021. Available at: <https://apnews.com/article/donald-trump-israel-united-nations-west-bank-804eb7a723fb35136452ea2426994a23> (accessed: 15.06.2022).

37. U.S. Congressmen Seek to Introduce Bill Banning UNRWA Donations // *Middle East Monitor*. 29.07.2021. Available at: <https://www.middleeastmonitor.com/20210729-us-congressmen-seek-to-introduce-bill-banning-unrwa-donations/> (accessed: 15.06.2022).

38. Framework for Cooperation Between the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East and the United States of America, 2021-2022 July 14, 2021. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/07/2021-2022-US-UNRWA-Framework-Signed.pdf> (accessed: 15.06.2022).

39. H.R.4721 – UNRWA Accountability and Transparency Act. Introduced on July 27, 2021. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4721> (accessed: 15.06.2022).

40. S.2479 – UNRWA Accountability and Transparency Act. Introduced July 27, 2021. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2479> (accessed: 15.06.2022).

41. S.3467 – UNRWA Accountability and Transparency Act. Introduced on January 10, 2022. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3467> (accessed: 15.06.2022).

42. H.R.2374 – Peace and Tolerance in Palestinian Education Act. Introduced on April 05, 2021. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2374> (accessed: 15.06.2022).

## **СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ**

Давыдов А., Самарская Л. «Особые отношения» США и Израиля: структурные основы и фактор Трампа. *Мировая экономика и международные отношения*. 2020. Т.64. №.10. С.40-51. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-10-40-51

Иванов Д.В. Палестинские беженцы и международное право. *Московский журнал международного права*. 2011. № 3 (83). С. 30-49.

Карасова Т.А. Приоритеты и возможная стратегия администрации Дж. Байдена в отношении урегулирования палестино-израильского конфликта. *Восток (Oriens)*. 2021. № 6. С. 157-167. DOI:10.31857/S086919080017648-9

Мелконян С.Г. Кризис в Ближневосточном агентстве ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР): причины и последствия *Роль международных организаций в современном мире. Отв. ред. Т.В. Каширина, Д.А.*

Сидоров. М., Информационно-внедренческий центр «Маркетинг», 2019. С. 221-226.

Хлебникова Л.Р. Политика США в отношении укрепления государственности на палестинских территориях (2001–2017 гг.). *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2018. № 7. С. 92–106. DOI: 10.31857/S032120680000018-3

## REFERENCES

- Davydov A., Samarskaya L. 2020. The U.S. – Israel “Special Relations”: Structural Foundations and Trump Factor. *World Economy and International Relations*. Vol. 64. No.10. P. 40-51 (In Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-10-40-51
- Ivanov D.V. 2011. Palestinian Refugees and International Law. *Moscow Journal of International Law*. No. 3 (83). P. 30-49 (In Russian).
- Karasova T.A. 2021. Biden Priorities and Possible Strategy for Palestinian-Israeli Conflict Settlement. *Vostok (Oriens)*. 2021. No. 6. P.157-167. DOI: 10.31857/S086919080017648-9 (In Russian)
- Melkonyan S.G. 2019. Crisis Inside the UNRWA: Causes and Consequences. *Role of International Organizations in a Contemporary World*. Ed. by T.V. Kashirina, D.A. Sidorov. M., P. 221-226 (In Russian).
- Khlebnikova L.R. 2018. The U.S. Approach to Palestinian State-building (2001-2017). *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 7. P. 92-106. Available at: <https://ras.jes.su/usa-canada/s032120680000018-3-1-en> DOI: 10.31857/S032120680000018-3 (In Russian).
- Haass R. 2020. How Trump Unmade U.S. Foreign Policy. *Foreign Affairs*. Vol. 99. No.5. P. 24-34. DOI: 10.4337/9781789902266.00034
- Lynch C. 2018a. Trump and Allies Seek End to Refugee Status for Millions of Palestinians. *Foreign Policy*. 03.08.2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/08/03/trump-palestinians-israel-refugees-unrwaand-allies-seek-end-to-refugee-status-for-millions-of-palestinians-united-nations-relief-and-works-agency-unrwa-israel-palestine-peace-plan-jared-kushner-greenb/> (accessed: 15.06.2022).
- Lynch C. 2018b. Trump Administration Seeks to Withhold Millions in Aid to Palestinians // *Foreign Policy*. 10.08.2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/08/10/palestine-aid-israel-gaza-west-bank-trump-administration-to-withhold-millions-in-aid-to-palestinians/> (accessed: 15.06.2022).
- Lynch C. 2018c. U.S. to End All Funding to U.N. Agency That Aids Palestinian Refugees. // *Foreign Policy*. 28.08.2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/08/28/middle-east-palestinian-israel-pompeo-trump-kushner-u-s-to-end-all-funding-to-u-n-agency-that-aids-palestinian-refugees/> (accessed: 15.06.2022).
- Rosen S.J. 2014. Why Has the U.S. Congress Done So Little About UNRWA? // *Justice*. Winter 2014-2015. Available at: [https://www.meforum.org/5113/congress-unrwa#\\_ftn38](https://www.meforum.org/5113/congress-unrwa#_ftn38) (accessed: 15.06.2022).

Waxman D., Pressman J. 2021. The Rocky Future of the US-Israeli Special Relationship // *The Washington Quarterly*. Vol. 44. No.2. P.75-93. DOI: 1080/0163660X.2021.1934999

## **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ/INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич** – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН. Российская Федерация, 107131, г. Москва, ул. Рождественка, д.12;

доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова.

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

**Vladimir I. BARTENEV**, Cand. Sci. (History), Senior Research Fellow, Center for Arab and Islamic Studies, Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Sciences, 12 Rozhdestvenka, Moscow, 107131, Russian Federation;

Associate Professor, Chair, International Organisations and World Political Processes; Director, Center for Security and Development Studies MSU Lomonosov Moscow State University.

1 Leniskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

*Статья поступила в редакцию / Received 15.06.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 27.06.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 29.06.2022.*

УДК 327.8

DOI: 10.31857/S2686673022100030

EDN: GWDVTW

## **Фактор США в современной внешней политике Канады**

**М.В. Солянова**

*Институт мировой экономики и международных отношений  
имени Е.М. Примакова Российской академии наук.*

*Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23*

*РИНЦ ID: 912469*

*ORCID: 0000-0002-4974-4508 e-mail: [solyanova.maria@gmail.com](mailto:solyanova.maria@gmail.com);  
[solyanova.maria@imemo.ru](mailto:solyanova.maria@imemo.ru).*

---

**Резюме.** Любой стране необходимо выстраивать свои отношения с граничащими с ней государствами не только исходя из принципа добрососедства, но и для обеспечения национальной и региональной стабильности и безопасности. А если страна граничит с таким мировым гигантом как Соединённые Штаты Америки, ей приходится адаптировать свою внешнюю политику, учитывая историю двустороннего взаимодействия и взаимозависимости, а также глобальное экономическое и политическое влияние США, их роль на мировой арене. Так, определяющим фактором формирования внешней политики Канады является её геостратегическое положение. Территориальная близость с одной из влиятельнейших мировых держав не могла не воздействовать на мировоззренческие ориентиры Оттавы в международных отношениях. Рассмотрение внешней политики Канады с точки зрения двусторонних отношений с США может дать более полное представление о характере современной канадской внешнеполитической стратегии и направлении её развития.

**Ключевые слова:** Канада, США, внешняя политика, зависимость, доминирование, возвышение Китая

**Для цитирования:** Солянова М.В. Фактор США в современной внешней политике Канады. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (10): 40-55.

DOI: 10.31857/S2686673022100030 EDN: GWDVTW

---

## **The U.S. Factor in Modern Canada's Foreign Policy**

**Maria V. Solyanova**

*Institute of World-Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences.*

*23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997*

*РИНЦ ID: 912469*

*ORCID: 0000-0002-4974-4508 e-mail: [solyanova.maria@gmail.com](mailto:solyanova.maria@gmail.com);  
[solyanova.maria@imemo.ru](mailto:solyanova.maria@imemo.ru).*

---

**Abstract.** Any country should build its relations with its neighboring states not only based on the principle of good neighborliness, but also to ensure national and regional stability and security. But if a country borders on such a global giant as the United States, it has to adapt its foreign policy, taking into account the history of bilateral interaction and interdependence, as well as America's global economic and political influence, its role on the world stage. Thus, the determining factor in the formation of Canada's foreign policy is the geostrategic position of the country, that is, the neighborhood with such a significant global player as the United States of America. Territorial proximity with one of the most influential world powers could not but affect Canada's ideological guidelines in international relations. Considering Canada's foreign policy from the point of view of bilateral relations with the United States can give a more complete idea of the nature of the modern Canadian foreign policy strategy and the direction of its development.

**Keywords:** Canada, USA, China, Middle Power, Canadian-American relations, international political subjectivity of Canada

**For citation:** Maria V. Solyanova. The U.S. Factor in Modern Canada's Foreign Policy. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (10): 40-55. DOI: 10.31857/S2686673022100030 EDN: GWDVTW

---

## ВВЕДЕНИЕ

В Канаде научная полемика относительно стратегий её внешней политики дифференцируется по трём основным направлениям.

*Первое* направление основано на географических и геополитических особенностях расположения страны, жёстко ограничивающих её возможности во внешнеполитической сфере. Так, политолог К.Р. Носсал отметил, что цели и средства канадской внешней политики определяются географическим положением и экономической структурой государства [Nossel K.R. 2015]. Это сужает возможности правительства и приводит к «периферийной зависимости», то есть Канада, прежде всего, рассматривается как североамериканская держава, чьи геостратегические характеристики, в том числе близость с Соединёнными Штатами, оказывают непосредственное влияние на внешнеполитическую деятельность [Eaurs J. 1961]; [Rempel R. 2006].

Предметом *второго* направления исследований являются стратегические возможности для международного развития Канады и её дипломатии после завершения холодной войны. Традиционный принцип многосторонности требует от правительства адаптации к меняющимся условиям на мировой арене, а внешнеполитическая стратегия должна быть основана не только на реализации принципов международных институтов, но и на национальных интересах, развитии двусторонних и региональных механизмов. Так, с одной стороны, Канада подтверждает лидерство США среди западных держав, с другой – стремится повысить свой международный авторитет, например, посредством участия в миротворческих операциях и оказания гуманитарной помощи. Как отмечает канад-

ский политолог Э. Купер, «возможности Канады для представления идей в рамках международной системы расширились по мере того, как границы дискурса/действия расширились за их прежние пределы» [Cooper A.F. 2000]. То есть, по мнению исследователей данного направления, канадская дипломатия имеет хотя и ограниченный, но более широкий спектр ресурсов для активного участия в мировой политике и больше пространства для продвижения своих идеалов и ценностей, не ограничиваясь регионами Северной и Южной Америки, а также североатлантическим сообществом [Axworthy L. 1997].

*Третье* направление посвящено вопросам глобализации и перспектив, которые она открывает для внешней политики Канады в условиях снижения американского влияния в мире, повышения значимости «мягкой силы» в противовес военной, развития демократических процессов и открытости экономик. Эксперты предполагают, что такая многонациональная, мультикультурная, открытая страна с развитой экономикой и сильным гражданским обществом, как Канада имеет существенные преимущества и способна продвигать свои идеалы на мировой арене. И основными площадками для их продвижения являются многосторонние структуры, главным образом ООН [Pettigrew P.S.]; [McBride S. 2005].

В целом все подходы исходят из статуса Канады как средней державы, которая проводит свою внешнюю политику, основываясь на принципе многосторонности. Американский политолог Р. Кеохейн отмечал, что государство среднего ранга не имеет возможности эффективно действовать на мировой арене собственными силами. Средняя держава может оказывать влияние только в рамках группы стран или в качестве члена региональной и международной структуры [Keohane R.O. 1969]. То есть статус Канады как средней державы в международных отношениях изначально имеет многостороннюю ориентацию и определяет её мотивы и задачи. Вместе с тем такой статус предоставляет некоторые преимущества в сфере безопасности или экономики, так как специализированные региональные и международные институты действуют в рамках упорядоченной, предсказуемой системы, основанной на институциональных механизмах и правилах [Cox R.W. 1989].

Таким образом, в канадском экспертном сообществе прослеживается консенсус относительно того, что соседство и двустороннее взаимодействие с Соединёнными Штатами как одной из самых мощных мировых держав представляет собой важнейший фактор формирования стратегии канадского государства на международном уровне, выстраивания отношений с другими субъектами на мировой арене. И Канада как средняя держава вынуждена была продвигать свои национальные интересы на мировой арене «с оглядкой» на США и канадско-американские отношения.

## НАПРАВЛЕНИЯ АМЕРИКАНСКОГО ВЛИЯНИЯ НА КАНАДСКУЮ ПОЛИТИКУ

Основным направлением международной политики Канады вплоть до Второй мировой войны была попытка отстаивания своих национальных интересов, отход от британского доминирования и влияния. Война стала определённым поворотным моментом, а также фактором интеграции канадской экономики с американской, так как ключевым торговым и инвестиционным партнёром для Канады стали Соединённые Штаты [Жуковская Н.Ю. 2017]. По данным Госдепартамента, сегодня ежедневный уровень двусторонней канадско-американской торговли достигает 1,8 млрд амер. долл., а количество пересекающих границу составляет 400 тыс. человек в день [22]. При этом, степень интеграционности в отношениях настолько высока, что взаимодействие правительственных ведомств двух стран осуществляется практически в ежедневном формате напрямую. Анализируя различные сферы двустороннего сотрудничества, можно выделить ряд ключевых направлений, которые являются, с одной стороны, надёжным базисом канадско-американских отношений, с другой – формами проявления интеграционной зависимости Канады.

*Сфера пограничной и международной безопасности*, включающая оборонные обязательства в рамках НАТО и Командования воздушно-космической обороны Северной Америки (NORAD), а также коллективное взаимодействие в рамках многосторонних институтов (ООН, ВТО, Группа семи (G7), Группа двадцати (G20), ОБСЕ, ОЭСР, ОАГ, АТЭС) и межправительственных объединений и комиссий. Например, с 2018 по 2020 г. Канада возглавляла миссию НАТО в Ираке, в задачи которой входило укрепление государственных институтов и сил безопасности страны путём проведения консультаций, обучения и предоставления другой помощи в сфере обороны и безопасности. В 2009 г. США и Канада сформировали Группу по обзору политики высокого уровня, целью которой стало обсуждение актуальных вопросов в сфере внешней политики, а главное – выработка общего ценностного видения и стратегии в отношении ряда региональных проблем, способных стать вызовом на глобальном уровне. Главными темами стали: усиление влияния Китая, ядерная программа Ирана, угроза со стороны Северной Кореи, нестабильность на Ближнем Востоке, политический кризис в Венесуэле и др. Последняя встреча на высоком уровне прошла в Оттаве в ноябре 2021 г., на которой в соответствии с Дорожной картой по возобновлению партнёрства между США и Канадой высокопоставленные должностные лица обсудили вопросы в сфере безопасности, затрагивающие интересы двух стран [21].

Это область канадско-американских отношений предоставляет Оттаве значительные преимущества. Оборонные соглашения с США, военный бюджет которых составляет более 800 млрд долл., или 3,5% их ВВП в 2021 г., (военные расходы Канады в том же году равнялись 1,3% её ВВП) [9], являются самыми обширными и значительными по сравнению с другими союзниками и партнёра-

ми. Помимо обязательств в рамках НАТО и альянса «Пять глаз» страны взаимодействуют в сфере обеспечения ПВО и ПРО Северной Америки, а также в области поддержания безопасности границ – например, в рамках плана действий «За пределами границ» (*Beyond the Border*) и кибербезопасности (*Cybersecurity Action Plan*). Тесное двустороннее сотрудничество не только позволяет решать проблемы, связанные с правовым дублированием, но и значительно увеличить региональный оборонный потенциал.

*Сфера торговых отношений* на современном этапе, как и на протяжении всей истории двустороннего взаимодействия Вашингтона и Оттавы, является одним из существенных факторов, влияющих на политическое развитие Канады. Последним крупным соглашением в данной сфере стало обновлённое Соглашение между США, Мексикой и Канадой, ЮСМКА (*USMCA*), вступившее в силу в июле 2020 г. [Комкова Е. Г. 2021]. Оно охватывает широкий спектр вопросов экономического развития трёх стран – от повышения эффективности сельского хозяйства и предоставления финансовых услуг до телекоммуникационной сферы и цифровых технологий. Также работают два механизма, значительно облегчающие трансграничное партнёрство. Это, во-первых, Канадско-Американский совет по сотрудничеству в области регулирования (*RCC*) [18], образованный в 2011 г. и позволяющий унифицировать нормативные базы в медицине, ветеринарии, фармацевтике и т.д., способствуя таким образом углублению торговых и инвестиционных связей. Во-вторых, Инновационное партнёрство США и Канады, которое представляет собой основу формирования тесного взаимодействия в области инновационных технологий и развития совместной исследовательской и научной базы. Кроме того, с конца 2019 г. действует План действий по сотрудничеству двух стран в области критически важных минералов, основными задачами которого стали обеспечение безопасности поставок полезных ископаемых для ключевых отраслей промышленности, обмен информацией и выработка совместного подхода по работе с частным сектором в двух странах. А в марте 2020 г. в рамках Инициативы по управлению энергетическими ресурсами (*ERGI*), основателями которой выступили США, Канада, Австралия, Ботсвана и Перу, был разработан и введён в действие общий инструментарий для повышения рационализации и эффективности управления минеральными ресурсами [6].

*Культурная и образовательная сфера* также представляют собой немаловажное направление развития двустороннего партнёрства как ещё один фактор взаимозависимости двух стран. Программы по культурному и образовательному обмену, включающие поддержку студенческих и исследовательских программ (например, Программа Фулбрайта), значительно обогащают взаимодействие США и Канады не только на уровне правительственных ведомств, но и между университетами, аналитическими центрами, на межличностном направлении. Так, Канада занимает пятое место по количеству иностранных студентов в США

(более 25 тысяч), а Соединённые Штаты – шестое по этому же показателю (в Канаде около 15 тыс. американских студентов).

Такие, в своём роде уникальные углублённые союзнические и партнёрские отношения, не могут не оказывать влияние на канадскую внутреннюю и внешнюю политику. При этом Канада исходит из принципа взаимной выгоды в отношениях с США, в основе которых должны быть общие ценностные ориентиры, общее видение, представление и восприятие мирового и регионального развития, а также глобальных вызовов. Аксиологический подход имеет колоссальное значение для выработки совместных идей и интересов, опирающихся на либерально-демократические ценности и установки, создание политических инструментов и механизмов реализации их на межгосударственном и международном уровнях.

Правительство премьер-министра Дж. Трюдо значительное внимание уделяет отношениями с США. Объясняется это необходимостью поддерживать дружественные двусторонние связи в силу зависимости Канады от доступа к американскому рынку, а также от вклада Соединённых Штатов в обеспечение континентальной обороны и безопасности. При президенте Д. Трампе (2017-2021 гг.) общие для двух стран ценностные принципы развития двусторонних и многосторонних институтов были ослаблены [Израелян Е.В. 2019], что нашло отражение и в пересмотре НАФТА, и в высказывании сомнений в ценности НАТО, и в выходе США из Парижского соглашения по климату. И хотя после заключения ЮСМКА двусторонние торговые отношения улучшились, общественные дискуссии относительно надёжности США как партнёра и союзника только усилились [Gillis J., Narine S. 2020]; [Nimijeane R., Carment D. 2020].

## **ФАКТОР ОСЛАБЛЕНИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ДОМИНИРОВАНИЯ США**

В долгосрочной перспективе фактор постепенного снижения американского глобального доминирования в мире будет оказывать непосредственное влияние на канадскую внешнюю политику. Подобная тенденция наиболее ярко проявилась в период президентства Д. Трампа, когда в традиционно союзнических странах стали усиливаться настроения по обретению большей независимости от Соединённых Штатов при принятии внешнеполитических решений, а также в экономической и военной сферах. Так, будучи министром иностранных дел, Х. Фриланд заявляла, что Канада планирует инвестировать в военный потенциал, потому что она больше «не может полагаться на лидерство США перед лицом угроз, исходящих от террористических групп или таких стран, как Россия и Северная Корея» [10].

Предпринятые инициативы, шаги и высказывания Д. Трампа уже за первые два года его пребывания в Белом доме оказали негативное влияние на отношении к Соединённым Штатам в странах-партнёрах. Если сравнить исследования общественного мнения в периоды администраций Д. Трампа и Дж. Байдена, то

очевидно, что сразу после прихода в Белый дом президента-демократа имидж США значительно улучшился: весной 2018 г. уровень доверия к демократам в Канаде составлял 39%, а весной 2021 г. – уже 61%. Также выросло число тех канадцев, кто считал, что США учитывают интересы их страны при принятии внешнеполитических решений (с 18% в 2018 г. до 34% в 2021 г.), в то время как на протяжении 2000-х годов этот показатель не превышал 32% [19]; [1].

При администрации Д. Трампа стали проявляться антиамериканские настроения не только в государствах, противостоящих США (Иран, КНДР), но и в таких странах-союзниках и партнёрах, как Канада, которая опционировала внешнеполитическим шагам американского президента: канадское правительство взяло курс на усиление взаимодействия со своими западными союзниками, расширение своего участия в двусторонних и многосторонних платформах в сфере торговли и безопасности. Так, Канада заключила соглашения о свободной торговле с Южной Кореей и некоторыми государствами Латинской Америки; в сентябре 2017 г. вступило в силу Всеобъемлющее экономическое и торговое соглашение между Канадой и Европейским Союзом (СЕТА), а в декабре 2018 г. – Всеобъемлющее и прогрессивное Соглашение для Транстихоокеанского партнёрства (СРТПП). Кроме того, в конце 2020 г. Канада и Великобритания подписали документ, который может стать прототипом двустороннего Всеобъемлющего соглашения о свободной торговле.

Многие исследователи стали расценивать подобную политику как признак стремления канадского правительства снизить уровень своей зависимости от политики США. Однако представляется, что либеральное правительство Дж. Трюдо просто реализует прагматичный подход страны среднего ранга к проведению своей внешней политики, который включает диверсификацию торговых и дипломатических связей. Примером этому может служить присоединение Канады в 2019 г. к неформальному форуму стран «Альянс за многосторонность» (*Alliance for Multilateralism*), в состав которого входят более 70 стран, а также негосударственные участники. Ключевой целью этого альянса является защита международного порядка, сохранение его стабильности, что в целом соответствует идеям и задачам, которыми руководствуется канадское правительство на мировой арене. Также Канада возглавляет группу из 14 стран – членов ВТО (*Ottawa Group*), в задачи которых входит оказание поддержки организации в решении конкретных вопросов, в том числе посредничество в урегулировании споров.

Подобное направление усилий Канады на расширение партнёров в ключевых регионах мира способствует стабилизации мирового порядка за счёт формирования новых и изменения существующих норм и принципов взаимодействия субъектов международных отношений. Таким образом, реализуется одна из стратегических целей Канады на мировой арене – поддержание миропорядка, основанного на общепризнанных правилах и нормах [4]. В сфере обеспечения национальной безопасности правительство Дж. Трюдо также анонсировало активизацию своей внешней политики, в том числе увеличение расходов в сфе-

ре обороны с 18,9 млрд долл. до 32,7 млрд. к 2026–2027 гг. [15], обновление военного потенциала за счёт расширения инвестирования, приобретения нового военного оборудования и увеличения численности вооружённых сил. В 2020 г. расходы Канады на оборону достигли 1,45% ВВП, при этом на основное оборудование – 17,4% [3]. Эти цифры значительно ниже рекомендованных НАТО и требуемых Соединёнными Штатами, а глобальные усилия Канады по поддержке мира и безопасности представляются довольно ограниченными.

В июне 2017 г. Канада усилила своё военное участие в Европе, направив в Латвию около 540 военнослужащих, вошедших в состав Расширенного передового присутствия в этой стране для оказания поддержки союзных сил НАТО, с целью сохранения региональной стабильности. Канадская боевая группа усиленного передового присутствия составила треть всего контингента данной группы из стран альянса [11]. На Ближнем Востоке Канада задействовала своё (переименованное при Дж. Трюдо) Министерство иностранных дел (*Global Affairs Canada*), Королевскую конную полицию, а также вооружённые силы для создания и поддержания условий стабильного и безопасного развития региона. В частности, канадские вооружённые силы участвуют в повышении военного потенциала Ливана, Иордании и Ирака, а в рамках операции «Воздействие» (*IMPACT*), Канада поддержала в Ираке и Сирии глобальную коалицию в борьбе с ИГИЛ (террористическая организация запрещена в России).

Одним из характерных примеров того, как Канада реализует стратегию средней державы, является её санкционная политика. Многосторонний порядок применения режимов санкций является определяющим для канадского правительства. Де-юре Канада не имеет строгих законодательных основ для их применения совместно со своими ближайшими союзниками – США и ЕС. Например, на украинский кризис Канада отреагировала быстрее ЕС, применив санкционные меры в отношении ряда физических лиц [7]. Де-факто анализ санкционных режимов, применяемых Канадой, демонстрирует максимальную вероятность их применения, если оба союзника также используют эти меры. Так, после окончания холодной войны Канада использовала санкции только совместно с США и ЕС. Отмечается лишь один случай, когда Канада вводила их вместе с ЕС, без Соединённых Штатов (в отношении Туниса и Египта), и ни одного случая совместных санкций только с США без ЕС (например, Канада не ввела вслед за американцами санкции в отношении Венесуэлы в 2015 г., а сделала это только в 2017 году).

Несмотря на стремление Канады вводить режим санкционных отношений в рамках коалиции с США, разногласия всё же возникают. Так, введение Соединёнными Штатами санкций в отношении глав «Роснефти» И.И. Сечина и «Ростеха» С.В. Чемезова в апреле 2014 г. не повлекло наложение аналогичных санкционных мер Канадой. Санкции в отношении С.В. Чемезова были введены только спустя почти год. В связи с обострением украинского кризиса в конце февраля нынешнего года, Канада расширила санкции в отношении России вслед за Евросоюзом ещё до того, как это сделали США. А таких высокопоставленных должностных лиц

РФ, как С.К. Шойгу или С.В. Лавров, Оттава внесла в санкционные списки только после того, как это сделали Соединённые Штаты и Евросоюз [12]; [13]; [14].

Разногласия между двумя союзниками возникают не только в торговой и санкционной сферах, но и в политической области. Разность подходов ясно прослеживается, например, при голосовании по некоторым резолюциям на Генассамблее ООН. Так при проведении голосования по трём резолюциям с 2019 по 2021 г., касающимся права палестинского народа на самоопределение, Канада трижды выступала «за», тогда как США голосовали «против». Такое несоответствие позиций двух стран, скорее, представляет собой исключение. В большинстве случаев по всем, значимым для Соединённых Штатов вопросам – израильско-палестинский конфликт, контроль над вооружениями или права человека, – Канада голосует единодушно вместе со своим ближайшим союзником: из 318 резолюций СБ ООН, инициированных американской стороной, 307 были поддержаны Канадой [20]; [23]; [8].

Отмечаемое снижение американского влияния неразрывно связано с долгосрочной тенденцией становления КНР как глобального игрока и нарастающими в этой связи противоречиями между Китаем и США, их торговым и технологическим противоборством, которые затрагивают всех американских союзников, включая Канаду. Правительство Дж. Трюдо изначально стремилось к расширению двустороннего взаимодействия с КНР как одного из важнейших направлений диверсификации торговых отношений Канады. Речь, в первую очередь, идёт о присоединении Канады к Азиатскому банку инфраструктурных инвестиций, об углублении дипломатического взаимодействия с Китаем, а также об обсуждении соглашений в сфере экстрадиции и зоны свободной торговли. Резкое обострение отношений началось в конце 2018 г. с ареста финансового директора компании «Хуawei» (Huawei) Мэн Ваньчжоу по запросу Соединённых Штатов и предпринятых ответных шагов КНР – ареста канадских граждан и ограничения импорта из Канады продуктов сельского хозяйства. Дальнейшие обоюдные претензии сторон только усугубили двусторонние отношения.

Канадская внешняя политика в долгосрочной перспективе останется ограниченной не только американским влиянием, но теперь и возрастающим влиянием КНР, как одной из двух крупнейших экономик мира и главных торговых партнёров Канады. Оттава будет вынуждена приспособливаться не только к фактическим действиям обеих стран, но и искать компромисс и баланс между ними в случае их глобального экономического и технологического противостояния. Более того, воздействие, которое будет оказывать США и КНР, усилится как на отношения Канады с этими странами, так и с другими субъектами мировой политики. Такая зависимость будет усугубляться и расширяться.

С приходом к власти либерального правительства во главе с Дж. Трюдо Канада провозгласила активизацию своей внешней политики на принципах многостороннего сотрудничества в рамках таких площадок, как ООН, НАТО и Группа семи. Сигналом того, что страна стремится усилить свои международные позиции,

стали переименование внешнеполитического ведомства, создание новой должности министра по вопросам диверсификации международной торговли, включение гендерного равенства как одного из важных направлений деятельности на мировой арене – вслед за США, которые ещё в 2010 г. обязались в качестве одной из ключевых задач американской дипломатии обеспечить всестороннее участие женщин во всех инициативах, защиту их прав и свобод [17].

Настойчивое внедрение гуманитарных вопросов в глобальную повестку (защита океанов и окружающей среды, поддержка женщин и девочек в развивающихся странах, развитие «среднего класса»), а также продвижение антипопулистских взглядов, либерально-демократических ценностей и верховенства права как неотъемлемых основ мирового порядка декларируются Оттавой сегодня как важное направление её внешнеполитической деятельности. Канада стремится играть новую для себя роль на глобальном уровне, и это отвечает интересам населения. Исследование общественного мнения, опубликованное в январе 2022 г., показывает, что внешнеполитические усилия правительства по расширению влияния страны на мировой арене поддерживаются большей частью канадских граждан. Более того, количество тех, кто выступает за усиление канадского влияния в международных отношениях, возросло с 2020 г.: 77% респондентов считают, что «для Канады важно оказывать влияние на мировой арене» [2].

Вместе с тем, чтобы реализовать намерения по усилению своего влияния на глобальном уровне, канадскому правительству необходимо чётко сформулировать свою внешнеполитическую стратегию, обозначить приоритетные долгосрочные стратегические цели и интересы, а также предложить политические решения для их реализации. При этом, для продвижения глобальной повестки нужна прочно действующая сеть международных и региональных партнёров, на которых Канада может опираться. В последние годы правительство значительно диверсифицировало партнёрские связи, главным образом, за счёт расширения торговых отношений. Примером расширения сети внешнеполитических партнёров является приглашение Канады к участию в многосторонней «Группе Лимы» в 2017 г., к которой Соединённые Штаты не присоединились, углубление торговых отношений со странами ЕС и усиление взаимодействия по линии азиатско-тихоокеанского партнёрства.

Однако на уровне многосторонних площадок Канада, по всей видимости, не смогла задействовать весь свой дипломатический потенциал. Это стало очевидно в результате выборов непостоянных членов СБ ООН в 2020 г., которые Оттава проиграла. Эксперты выделяют как объективные (трансформация миропорядка), так и субъективные причины провала (слабые позиции Канады в мировом сообществе) [Израелян Е.В. 2020]. Дипломатическое фиаско говорит о некоторой косности и негибкости тех, кто принимает решения в сфере внешней политики, недостаточном профессионализме канадского дипкорпуса, о неспособности адаптироваться к изменяющимся условиям на мировой арене, преобразованиям в субъектной структуре, перераспределению силы, а также об ограниченности

международных связей, междисциплинарных знаний и понимания современных глобальных, иногда непредсказуемых процессов. Усиление канадской вовлечённости в международные дела, которое является одним из приоритетов правительства Дж. Трюдо, требует более серьёзного подхода к стратегическому планированию внешней политики. Об этом говорят и канадские эксперты [Cooper A.F. 2000].

Например, в Ведомственном плане 2022–2023 для увеличения канадского влияния на глобальном уровне планируется развивать двустороннее и многостороннее взаимодействие с партнёрами, чтобы совместно отвечать на появляющиеся вызовы. В чём состоят национальные интересы Канады в процессе углубления таких региональных и международных связей? В документе названы суверенитет, национальная безопасность, устойчивое экономическое процветание, демократия и права человека [4]. Однако это, скорее, можно отнести к принципам, которыми должно руководствоваться канадское Министерство иностранных дел в своей деятельности. В качестве национальных интересов требуется указать более конкретные, продуманные цели и задачи, значимые для Канады в целом и её регионов.

После чёткого формулирования национальных интересов, в процессе повышения своего международного авторитета Канада сможет опираться на имеющийся у неё опыт развития демократических институтов, например, независимых средств массовой информации или противодействия коррупции. А привлечение экспертного сообщества в процесс принятия внешнеполитических решений могло бы способствовать выделению ключевых направлений, приоритетов, а также выявлению уязвимостей и угроз в связи с происходящей трансформацией мирового порядка, в частности, постепенным снижением американского глобального влияния. Несмотря на то что администрация Дж. Байдена настроена восстановить лидерство США в ключевых для них регионах и на мировой арене в целом, риск преобладания изоляционистских настроений в американском истеблишменте не теряет своей актуальности. В этих условиях, а также в случае политической нестабильности в США, канадскому правительству, вероятно, нужно быть готовым адаптировать свою внешнюю политику, чтобы она могла учитывать долгосрочные тенденции в международных отношениях и нивелировать риски для системы национальной безопасности.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

На сегодняшний день, как представляется, Канада не будет брать на себя ответственность державы, ведущей независимую внешнюю политику на мировой арене. Несмотря на заявления представителей правительства и имеющиеся у страны финансовые и военные ресурсы, канадский истеблишмент не проявляет соответствующей политической воли. Помимо общих глобальных принципов, обозначенных в Конституции, – федерализма, либерально-демократических

ценностей, верховенства закона и защиты прав человека и гражданина, Канада не артикулирует в своём внешнеполитическом послании идею, которая могла бы стать авторитетной основой долгосрочной односторонней и многосторонней стратегии для поддержания международной стабильности и безопасности, развития справедливого мирового порядка. Отсутствие чёткого осознания и формулировки того, что страна готова предложить международному сообществу, является определяющим фактором слабости позиций Канады на мировой арене, её зависимости от США и невозможности выйти за рамки средней державы. Она не готова к тому, чтобы предпринимать серьёзные внешнеполитические шаги в одностороннем порядке, особенно в отношении крупных субъектов международных отношений. Несмотря на наличие ряда политических и экономических вопросов, по которым взгляды США и Канады расходятся (подход к иммиграции, торговые споры), прочные двусторонние интеграционные связи оказывают приоритетное воздействие на их глобальное видение развития международных отношений и обеспечения безопасности в мире.

Вместе с тем ориентир на многосторонность и международные институты будет оказывать существенное влияние на продолжающую трансформацию мировую систему, чтобы сохранить баланс сил и стабильность не только на региональном, но и на глобальном уровне. Усиление роли таких институтов является важным направлением канадской внешней политики, так как будет способствовать решению многих транснациональных проблем, в том числе связанных с загрязнением окружающей среды и здравоохранением. Принципы, на которых строится канадская государственность, остаются актуальными и на глобальном уровне. И более активная внешнеполитическая деятельность Канады в таких сферах, как демократизация, миграция, гендерное равенство, борьба с бедностью, сокращение торговых барьеров и т.д., повысила бы её международный авторитет. В долгосрочной перспективе Канада могла бы стать более глобально ориентированной державой. Однако развитие международных отношений на принципе многосторонности не станет каким-либо серьёзным ограничителем американского влияния на развитие канадской внутренней и внешней политики, учитывая глубокие экономические интеграционные процессы с США. И стоящий на повестке дня вопрос необходимости проведения независимой внешней политики и превращения её из державы среднего уровня в одну из центральных держав остаётся открытым.

Настолько ли важно для Канады менять своё место на мировой арене? Преимущества, которые она получает от сотрудничества с Соединёнными Штатами в рамках региональных систем безопасности (НОРАД, НАТО), от тесного взаимодействия в экономической и социальной сферах, дают стране широкие возможности для национального развития. А вклад, который Канада вносит в международную среду, помощь, которую она оказывает развивающимся государствам, так или иначе постепенно повышает её авторитет среди держав среднего ранга. Её исторически сложившееся влияние посредством несиловых ресурсов –

многосторонней дипломатии, расширения альянсов в сфере безопасности, политической медиации – оказывает значительное влияние на развитие либерального мирового порядка.

## ИСТОЧНИКИ

1. America's Image Abroad Rebounds With Transition From Trump to Biden. June 10, 2021. Pew Research Center. Available at: [https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/PG\\_2021.06.10\\_us-image\\_REPORT.pdf](https://www.pewresearch.org/global/wp-content/uploads/sites/2/2021/06/PG_2021.06.10_us-image_REPORT.pdf) (accessed 19.06.2022).

2. Canadians support a stronger, more principled foreign policy: MLI's Annual Foreign Policy and International Affairs Survey (2022). Macdonald-Laurier Institute. January 14, 2022. Available at: [https://macdonaldlaurier.ca/mli-files/pdf/Canada\\_Role\\_in\\_the\\_World\\_Jan\\_2022.pdf](https://macdonaldlaurier.ca/mli-files/pdf/Canada_Role_in_the_World_Jan_2022.pdf) (accessed 10.03.2022).

3. Defence Expenditure of NATO Countries (2013 -2020). Communiqué PR/CP(2020)104, October 21, 2020.

4. Departmental Plan 2022-23. Global Affairs Canada. Government of Canada Official Website. Available at: <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/assets/pdfs/departmental-plan-plan-ministeriel/gac-2022-23-departmental-plan.pdf> (accessed 17.06.2022).

5. Did the Liberals just promise a better foreign policy? // Maclean's. November 26, 2021. Available at: <https://www.macleans.ca/opinion/did-the-liberals-just-promise-a-better-foreign-policy/> (accessed 19.06.2022)

6. Energy Resource Governance Initiative Toolkit. ERGI Official Website. Available at: <https://ergi.tools/> (accessed 09.09.2022).

7. Freezing Assets of Corrupt Foreign Officials (Ukraine) Regulations. Available at: <http://canadagazette.gc.ca/rp-pr/p2/2014/2014-03-26/html/sor-dors44-eng.html> (accessed 08.05.2018).

8. How has my country voted at the UN? Al Jazeera Interactives. Available at: <https://interactive.aljazeera.com/aje/2019/how-has-my-country-voted-at-unga/index.html#y2010s> (accessed 15.06.2022)

9. Military Expenditure (% of GDP) – Canada, United States. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security. The World Bank Group. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020>  
"https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=C A-US&name\_desc=true&start=2009"&HYPERLINK  
"https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=C A-US&name\_desc=true&start=2009"locations=CA-USHYPERLINK  
"https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=C A-US&name\_desc=true&start=2009"&HYPERLINK  
"https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=C A-US&name\_desc=true&start=2009" name\_desc=trueHYPERLINK

"[https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=CA-US&name\\_desc=true&start=2009](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=CA-US&name_desc=true&start=2009)"&HYPERLINK

"[https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=CA-US&name\\_desc=true&start=2009](https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2020&locations=CA-US&name_desc=true&start=2009)"start=2009 (accessed 12.06.2022).

10. Minister: Canada will build up its military as the U.S. pulls back from world stage. *The Washington Post*. June 6, 2017. Available at: [https://www.washingtonpost.com/world/the\\_americas/minister-canada-will-build-up-its-military-as-the-us-pulls-back-from-world-stage/2017/06/06/4c841a22-4ad8-11e7-987c-42ab5745db2e\\_story.html?utm\\_term=.1ae497cc6381](https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/minister-canada-will-build-up-its-military-as-the-us-pulls-back-from-world-stage/2017/06/06/4c841a22-4ad8-11e7-987c-42ab5745db2e_story.html?utm_term=.1ae497cc6381) (accessed 01.04.2022).

11. Operation REASSURANCE. National Defense. Government of Canada Official Website. Available at: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/services/operations/military-operations/current-operations/operation-reassurance.html> (accessed 10.03.2022).

12. Regulations Amending the Special Economic Measures (Russia) Regulations. February 28, 2022. Government of Canada official website. Available at: [https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/sanctions/russia\\_regulations-reglement\\_russie3.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/russia_regulations-reglement_russie3.aspx?lang=eng) (accessed 28.05.2022).

13. Sanctions. U.S. Department of State Official Website. Available at: <https://www.state.gov/united-with-ukraine/#sanctions> (accessed 28.05.2022).

14. Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine. An Official Website of the European Union. Available at: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions/sanctions-adopted-following-russias-military-aggression-against-ukraine_en) (accessed 28.05.2022).

15. Strong, Secure, Engaged: Canada's Defence Policy, 2017. Department of National Defence. Government of Canada Official Website. Available at: <https://www.canada.ca/content/dam/dnd-mdn/documents/reports/2018/strong-secure-engaged/canada-defence-policy-report.pdf> (accessed 02.06.2022).

16. The Balance of International Payments, International Investment Position and Foreign Trade. Section G. Statistics Canada. Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/11-516-x/pdf/5500097-eng.pdf?st=dF6ZdfT1> (accessed 09.03.2022).

17. The First Quadrennial Diplomacy and Development Review 2010, pp. 1-242. Available at: <http://www.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed 12.06.2022).

18. The United States-Canada Regulatory Cooperation Council. Available at: <https://www.trade.gov/rcc> (accessed 13.03.2022)

19. Trump's International Ratings Remain Low, Especially Among Key Allies. Pew Research Center. October 1, 2018. Available at: <https://www.pewglobal.org/2018/10/01/trumps-international-ratings-remain-low-especially-among-key-allies/> (accessed 01.04.2022)

20. UN Dashboard: How Did Canada Vote? Canadians for Justice and Peace in the Middle East. Available at: [https://www.cjpme.org/un\\_dashboard](https://www.cjpme.org/un_dashboard) (accessed 15.06.2022).

21. Under Secretary Nuland's Travel to Ottawa, Canada to Participate in the U.S.-Canada High-Level Policy Review Group. November 3, 2021. U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/under-secretary-nulands-travel-to-ottawa-canada-to-participate-in-the-u-s-canada-high-level-policy-review-group/> (accessed 08.09.2022)

22. U.S. Department of State. Available at: <https://www.state.gov/countries-areas/canada/> (accessed 13.03.2022).

23. Voting Data. United Nations Digital Library. Available at: <https://digitallibrary.un.org/> (accessed 15.06.2022).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Жуковская Н.Ю. 2017. Сложный путь к внешнеполитической самостоятельности: Канада и проблема представительства британских доминионов на Парижской мирной конференции 1919 г. *150 лет Канадской федерации: от британского доминиона к глобальному игроку: материалы Шестых Канадских чтений / под ред. Ю.Г. Акимова, К.В. Минковой*. СПб.: ООО «Скифия-принт», 2017. С. 97-107.

Израелян Е.В. 2020. Канада в ООН: достижения и проблемы. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 9. С. 5-21. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300010962-8-1/> (accessed 17.06.2020). DOI: 10.31857/S268667300010962-8

Израелян Е.В. 2019. Канада и фактор Трампа. *Россия и Америка в XXI веке*. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005406-3-1/> DOI: 10.18254/S207054760005406-3

Комкова Е. Г. 2021. ЮСМКА при администрациях Д. Трампа и Дж. Байдена: сходство и различия в подходах. *США & Канада: экономика – политика – культура*. № 7. С. 90-94. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300015579-6-1/> DOI: 10.31857/S268667300015579-6

## REFERENCES

Axworthy L. 1997. Canada and Human Security: The Need for Leadership. *International Journal*, 52(2), pp. 183-196.

Cooper A.F. 2000. The Evolution of Multilateralism in an Intermediate State: The Re-orientation of Canadian Strategy in the Economic and Security Arenas / Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States. Latin American Program Working Papers. The Woodrow Wilson International Center, pp. 12-38.

Cox R.W. 1989. Middlepowermanship, Japan, and the Future World Order. *International Journal*, Vol. 44, Issue 4, p. 823-862

Eayrs J. 1961. The Art of the Possible: Government and Foreign Policy in Canada. University of Toronto Press. 242 p.

Gillies J., Narine S. 2020. The Trudeau Government and the Case for Multilateralism in an Uncertain World. *Canadian Foreign Policy Journal*. Vol. 26, № 3, pp. 257-275

Issraelyan E.V. 2019. Canada and the Trump factor. *Russia and America in the 21st Century. Special Issue*. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005406-3-1/> DOI: 10.18254/S207054760005406-3

Issraelyan E.V. 2020. Canada at the United Nations: Achievements and Challenges. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 9 P. 5-21. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300010962-8-1/> (accessed 17.06.2020). DOI: 10.31857/S268667300010962-8

Keohane R.O. 1969. Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, No. 2, pp. 291-310. DOI: <https://doi.org/10.1017/S002081830003160X>

Komkova E. 2021. USMCA under Trump's and Biden's Administrations: Continuity and Divergence in Attitudes. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 7, pp.90-94 DOI: 10.31857/S268667300015579-6

McBride S. 2005. *Paradigm Shift: Globalization and the Canadian State*. Fernwood Publishing, p. 252.

Nimijean R., Carment D. 2020. Rethinking the Canada-U.S. Relationship after the Pandemic. *Policy Options*. May 7, 2020.

Nossal K.R. 2015. *The Politics of Canadian Foreign Policy*. McGill-Queen's University Press; 4th edition. 424 pp.

Pettigrew P.S. 1999. *The New Politics of Confidence*. Stoddart. 210 p.

Rempel R. 2006. *Dreamland: How Canada's Pretend Foreign Policy Has Undermined Sovereignty*. McGill-Queen's University Press. 200 p.

Zhukovskaya N.YU. 2017. Slozhnyj put' k vneshnepoliticheskoj samostoyatel'nosti: Kanada i problema predstavitel'stva britanskih dominionov na Parizhskoj mirojnoj konferencii 1919 g. // 150 let Kanadskoj federacii: ot britanskogo dominiona k global'nomu igroku: materialy SHestyh Kanadskih chtenij / pod red. YU.G. Akimova, K.V.Minkovoj. SPb.: ООО «Skifiya-print», 2017. S. 97-107.

## **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**СОЛЯНОВА Мария Викторовна**, кандидат политических наук, научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН. Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23.

**Maria V. SOLYANOVA** Cand. Sci. (Political), Researcher, IMEMO RAS. 23, Profsoyznaya st., Moscow, 117997 Russian Federation.

*Статья поступила в редакцию / Received 26.04.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 5.05.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 23.06.2022.*

JEL: F35

УДК: 339.96, 339.726.2, 339.726.7

DOI: 10.31857/S2686673022100042

EDN: GWFJQQ

## **Международное сотрудничество в интересах мирового развития: политика США**

**М.Ю. Белецкая**

*Институт США и Канады имени академика Г.А. Арбатова  
Российской академии наук (ИСКРАН)*

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

*Researcher ID: GRF-1076-2022 Scopus Author ID: 57222376205 ПИНЦ ID: 1035085*

*ORCID: 0000-0003-3141-6052 e-mail: mybeletskaya@gmail.com*

---

**Резюме:** Содействие международному развитию в формате экономической помощи – одно из важных компонентов глобальной политической и экономической стратегии США. Страна остаётся мировым лидером по объёмам предоставленной экономической помощи, которая используется, прежде всего, для реализации её национальных интересов. Однако с приходом каждого нового президента происходит корректировка, после которой меняются объёмы, направления и форматы помощи.

Статья посвящена политике США в сфере международного сотрудничества в интересах развития. Рассмотрены вопросы участия страны в этой системе, эволюция философии, целей и направлений помощи, которую оказывают Соединённые Штаты. Подробно проанализирован период президентства Дональда Трампа, в том числе взаимодействие его администрации с законодателями, а также трансформация, которая произошла в этой сфере с приходом Джозефа Байдена. На основе сопоставления данных о бюджетных запросах и решениях о финансировании международной помощи были сформулированы основные выводы об инертности американской системы оказания помощи.

**Ключевые слова:** США, помощь международному развитию, Дональд Трамп, Джо Байден, демократы, республиканцы

**Для цитирования:** Белецкая М.Ю. Международное сотрудничество в интересах мирового развития: политика США. США & Канада: экономика, политика, культура. 2022; 52(10):56-71. DOI: 10.31857/S2686673022100042 EDN: GWFJQQ

---

## **International Development Cooperation: U.S. Policies**

**Maria Yu. Beletskaya**

*Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)  
2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.*

*Researcher ID: GRF-1076-2022 Scopus Author ID: 57222376205 ПИНЦ ID: 1035085*

*ORCID: 0000-0003-3141-6052 e-mail: mybeletskaya@gmail.com*

---

**Abstract:** International development aid in the format of economic assistance is one of the significant components of the US global political and economic strategy. The United States has been and remains the world leader in terms of economic development aid provided. It is used,

first of all, in order to realize the US national interests, however, with the advent of each new president, an adjustment takes place, after which the volumes, directions and formats of assistance change.

This work is devoted to examining the US policy in the field of international cooperation for development. The issues of US participation in this system, the evolution of the philosophy, goals and directions of assistance provided by the US are considered. General issues of the development of the assistance system are touched upon. The period of Donald Trump's presidency is considered in detail, including the interaction of his administration with legislators, as well as the transformation that took place in the field of development assistance with the advent of Joseph Biden. Based on a comparison of data on budget requests and decisions made on the financing of international assistance, the main conclusions about the inertia of the American development assistance system were formulated.

**Keywords:** USA, international development aid, Donald Trump, Joe Biden, Democrats, Republicans

**For citation:** Beletskaya M.Yu. International Development Cooperation: U.S. Policies. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2020; 52(10): 56-71 (In Russ.)

DOI: 10.31857/S2686673022100042 EDN: GWFJQQ

---

## ВВЕДЕНИЕ

Глобальная политическая и экономическая стратегия США в новых геополитических реалиях складывается из ряда компонентов, один из которых – содействие международному развитию в формате экономической помощи. По её объёму США пока остаются мировым лидером и прибегают к ней для реализации своих национальных интересов, каждый президент корректирует и меняет объёмы, направления и форматы помощи исходя из своих взглядов на международное развитие и роль США в этом процессе. Работа посвящена особенностям подходов к экономической помощи, реализованных в период президентства Дональда Трампа и той трансформации, которая произошла в этой сфере с приходом Джозефа Байдена, затрагиваются общие вопросы развития системы помощи.

Теме посвящены многочисленные научные труды, прежде всего американских авторов. Говоря о периоде президентства Трампа, фокус исследований переместился на негативные последствия для системы международной помощи США, связанные с его инициативами. [Harris B., Gramer R., Tamkin E. 2017]. В целом избирательная компания и приход Трампа к власти инициировали многочисленные предложения по модернизации системы американской помощи. [Ingram G. 2017] Среди отечественных авторов, разрабатывающих вопросы международной помощи США, в том числе в период президентств Трампа и Байдена, следует назвать В.И. Бартенева [Бартенев В. И. 2018]; [Бартенев В. И. 2019]; [Бартенев В. И. 2022], А.А. Давыдова [Давыдов А. А. 2018].

## СИСТЕМ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ И ЕЁ ПРИНЦИПЫ

Международная экономическая помощь представляет собой многогранное явление в мировой экономической политике. На протяжении своего существования система формировалась и развивалась вместе с изменениями в мировой политической структуре и экономике.

Эксперты выделяют различные периоды становления и развития системы помощи [Their J.A., Alexander D. 2019; Mateo L.R. 2020; Zaremba M. 2019] [1], однако в обобщённом виде можно утверждать, что она пережила четыре этапа. Во-первых, это начальный период после Второй мировой войны, когда произошло зарождение современной системы. В это время её цель - оказать содействие восстановлению Европы. Во-вторых, это период с 1960-х до конца 1980-х годов, когда происходило формирование институтов развития, в том числе создание Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (1961 г.), и изменения целей от послевоенного восстановления к помощи бедным странам в развитии промышленности и сельского хозяйства, а также определение категории наименее развитых стран. Третий период начался после окончания холодной войны, в 1990 г. Тогда официальная помощь сместилась в сторону сокращения бедности и содействия развитию, а приоритетными реципиентами стали наиболее бедные и нуждающиеся страны. Кроме того, значительная помощь была оказана посткоммунистическим странам в переходе к рыночной экономике. Четвертый период связан с реализацией Целей развития тысячелетия (2000 г.). Его можно назвать периодом решения проблем развития и глобальных проблем. Современный этап начался в 2015 г. после того, как была принята Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. На смену Целям развития тысячелетия пришли расширенные и более комплексные Цели устойчивого развития.

Современная система международного сотрудничества строится на нескольких базовых принципах, в том числе на принципе возможности участия развитых и развивающихся стран; принципах партнёрства как основного формата оказания помощи и эффективности и результативности системы.

При этом стоит отметить, что если изначально система содействия строилась в рамках взаимоотношений стран-доноров и стран-реципиентов помощи, то на текущем этапе эта модель трансформируется в сторону партнёрства стран и сотрудничества в целях развития. На практике это означает, что страна-донор оказывает содействие развитию страны-получателя, в большей степени основываясь на интересах получателя.

Безусловно, сама философия оказания помощи, а также вопросы о её эффективности, до сих пор являются предметом дискуссий, несмотря на то что система существует уже практически сто лет.

Сегодня называемая официальная помощь развитию (ОПР, определяется как официальные потоки финансирования на льготных условиях, направленные на содействие экономическому развитию и повышению благосостояния стран с низким и средним уровнем дохода) составляет более двух третей всех внешних финансовых потоков, поступающих в наименее развитые страны. Объёмы помощи, предоставляемой странами, входящими в КСР ОЭСР (Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (*The Organisation for Economic Co-operation and Development's*, OECD, *Development Assistance Committee*, DAC), постоянно растут. В 1960 г., когда объёмы помощи впервые были определены количественно, ОПР составляла менее 40 млрд долл. США (в ценах 2020 года). В 2021 г. международная помощь развитию от официальных доноров достигла рекордных 168 млрд долл. Увеличение объёма официальной помощи за последние два года, в том числе произошло из-за пандемии COVID-19, для борьбы с которой страны-доноры направили значительные средства. ОПР, предоставленная членами Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР в 2021 г., включала 6,3 млрд долл. США, потраченных на предоставление вакцин против COVID-19 развивающимся странам, что эквивалентно 3,5% общего объёма ОПР [2].

## **США В СИСТЕМЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ**

Соединённые Штаты стояли у истоков современной системы помощи и занимают первое место среди стран-доноров членов КСР ОЭСР.

Общий объём средств выделенных США на оказание различных видов помощи в текущих ценах до вступления Трампа на должность президента (с 1946 по 2016 г.) превысил 1 трлн долл., в том числе, на оказание экономической помощи было выделено почти 800 млрд долларов.

Что касается предоставления официальной помощи развитию (по методологии КСР), США являются безусловным лидером, хотя их объёмы ОПР не достигают целевого показателя 0,7% валового национального дохода (ВНД).

Этот целевой показатель был согласован большинством стран-доноров в 1970 г., и впоследствии неоднократно подтверждался на международных форумах высокого уровня [3]. В течение многих десятилетий он фиксировался в различных документах ООН и ОЭСР. Он так же закреплён в Целях устойчивого развития [4]. Семнадцатая цель ставит задачу укреплять глобальное партнёрство в интересах устойчивого развития. В ней зафиксировано, что государства, выделяющие помощь развитию, подтверждают свои обязательства, в том числе взятое многими развитыми странами обязательство достичь целевые показатели выделения средств по линии ОПР развивающимся странам на уровне 0,7% ВНД и наименее развитым странам на уровне 0,15–0,2% ВНД.

Сегодня США предоставляют помощь более чем 100 странам мира, и в этом процессе задействовано более 20 правительственных организаций, таких как Агентство США по международному развитию (АМР США - *United States Agency For International Development, USAID*), Африканский фонд развития (*African Development Fund, ADF*), Межамериканский фонд (*Inter-American Foundation, IAF*), Корпорация зарубежных частных инвестиций (*Overseas Private Investment Corporation, OPIC*), Корпорация "Вызовы тысячелетия" (*Millennium Challenge Corporation, MCC*), а также различные министерства.

Предоставление помощи регулируется законом «Об оказании помощи иностранным государствам» (*Foreign Assistance Act*) [5], принятым в 1961 г. Он неоднократно уточнялся, но до сих пор остаётся базовым документом в этой сфере.

В законе сформулировано определение международной помощи: «иностранная помощь это любой материальный или нематериальный объект, предоставленный правительством Соединённых Штатов иностранной стране или международной организации в соответствии с этим или любым другим законом, включая, помимо прочего, обучение, услуги или технические консультации, любые объекты недвижимого, личного или смешанного имущества, любые сельскохозяйственные товары, доллары США и любые валюты любой другой страны, которые принадлежат правительству Соединённых Штатов. Предоставляемая правительством Соединённых Штатов помощь включает, но не ограничивается, иностранной помощью, предоставляемой в виде подарков, займов, продаж, кредитов или гарантий».

## **ПОЛИТИКА ДОНАЛЬДА ТРАМПА И ДЖОЗЕФА БАЙДЕНА В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ**

Отношение к международному сотрудничеству в США всегда колебалось и зависело не только от внешних факторов, но и от партии, которая находилась у власти. Однако нельзя сказать, что эти колебания были значительными – президенты от Демократической и от Республиканской партии практически всегда запрашивали объёмы помощи развитию, превышающие те, что в итоге одобрял Конгресс.

Ситуация оставалась относительно стабильной до прихода Дональда Трампа на пост президента США в 2017 году.

Предшествующая администрация Б. Обамы придерживалась принципов, которые способствовали уменьшению неравенства и повышению уровня и качества жизни в странах на основе партнёрства, направленного на увеличение эффективности и результативности системы. В Президентской директиве по глобальному развитию (*Presidential Policy Directive on Global Development*) Обамы было подчёркнуто, что нельзя достичь безопасного, устойчивого и процветающего

миропорядка, когда треть населения земного шара не может обеспечить себе и своим детям достойное существование, а сотни миллионов молодых людей не имеют работы и не видят перспектив на будущее. Для создания эффективности системы помощи был принят закон «О прозрачности и подотчётности иностранной помощи» (*Transparency and Accountability Act*) [6], практическая реализация которого пришлось уже на период президентства Трампа.

Трамп коротко выразил свои взгляды на международную деятельность на съезде Республиканской партии 22 июля 2016 г.: «Нашим кредо будет американизм, а не глобализм» [7]. Такой взгляд на международные отношения определил его подход к необходимости сокращать американскую помощь другим странам.

Одним из характерных признаков реализованных Трампом идей стало недоверие к политике международных организаций и негативное отношение к международным договорам [Jakupec V., Kelly M. 2019]. При Трампе США покинули многие международные организации, прежде всего входящие в систему ООН. Забегая вперед, стоит отметить, что при Байдене начался процесс возвращения США в международные организации и расширение участия в них.

Президент Трамп выбрал лозунг «Сделаем Америку снова великой» (*Make America Great Again*) в качестве основополагающего в своей политике, и предпринял попытку сместить цель оказания помощи с наиболее нуждающихся стран на корыстные политические и экономические цели.

Практически сразу после избрания Дональда Трампа президентом была поставлена задача значительно сократить международную помощь: это было отражено в предложениях по бюджету на 2018 фин. г. Ставился также вопрос о полном включении АМР США в структуру Государственного департамента. [Harris B., Gramer R., Tamkin E. 2017] В целом данные усилия вписывались в концепцию сокращения количества государственных служащих и упрощения государственного аппарата.

Однако администрация Трампа не учла особенности бюджетной политики – долгосрочность многих реализуемых программ помощи и инерционность бюджетного процесса. Его администрация столкнулась также с противодействием со стороны американских элит. В результате предложения президента Дональда Трампа о сокращении расходов на международную помощь встретило противодействие в Конгрессе. Так возникла ситуация, не свойственная сложившимся традициям бюджетного процесса: обычно законодатели сокращают объёмы запрашиваемого президентом финансирования на международную помощь, но в данном случае законодатели блокировали предложения президента о сокращении финансирования [Karol D. 2018]. Администрация предлагала сократить финансирование помощи на 32% в 2018 г. по сравнению с 2017 г., однако при рассмотрении в Конгрессе это сокращение составило всего 6% [8]. Запрошенное

сокращение на 33% на 2019 фин. г. также было блокировано Конгрессом. Подробнее взаимодействие администрации Трампа и законодателей раскрыто ниже.

Наиболее принципиальные направления международного взаимодействия формулируются в стратегиях национальной безопасности, отражающих подходы президентов к современной ситуации. В Стратегии национальной безопасности, принятой в декабре 2017 г. [9], политика Трампа в сфере международной помощи была сформулирована следующим образом:

- Переход от помощи в форме грантов к коммерческим проектам;
- Приоритет целевой помощи по отношению к помощи общего характера;
- Проекты помощи должны иметь чёткие временные границы;
- Помощь в целях развития должна поддерживать национальные интересы США;
- Работа со странами-партнёрами для расширения покупок американских товаров и увеличения инвестиций;
- Помощь нестабильным государствам для предотвращения угроз США;
- Оказание помощи через международные организации поддерживающие интересы США.

Важной особенностью политики оказания содействия международному развитию президентства Дональда Трампа стало расширение блокирования помощи для влияния на ряд стран и использование её как инструмента для «правильного голосования» в ООН [Бартенев В.И. 2018]. Эти механизмы не новы, но их использование стало более откровенным и целенаправленным [10].

В то же время конфронтации с Китаем, в том числе в связи с его активной позицией в сфере международной помощи, привели к определённой дополнительной административной настройке её системы. В качестве нового федерального агентства, которое в итоге унаследовал Байден, Международная корпорация по финансированию развития объединила Корпорацию частных зарубежных инвестиций (*Overseas Private Investment Corporation, OPIC*), которая была создана в 1971 г. для финансирования и помощи американским предприятиям в закреплении на новых рынках, и Управление кредитования развития АМР США. Через эту структуру предполагается осуществлять кредитование и оказание технической помощи в целях развития.

Одним из наиболее принципиальных разногласий между Трампом и Байденом было отношение к международной деятельности США в целом.

В своей предвыборной кампании Байден неоднократно делал акцент на том, что он вернёт США на международную арену в качестве активного участника процессов международного сотрудничества. Оценить намерения его администрации в этом отношении можно с помощью Временного стратегического ру-

ководства по национальной безопасности [11]. Этот документ был оперативно принят после вступления Байдена в должность президента в 2021 году.

В нём реализация программ международного сотрудничества и оказания помощи развитию обозначается как «правильный и разумный поступок». Во Временном стратегическом руководстве декларируется также, что интересы США внутри страны укрепляются за счёт улучшения жизни во всём мире.

На протяжении всего документа неоднократно делается акцент на важной роли международного сотрудничества, в том числе на участии в международных организациях в качестве лидеров. Основные направления деятельности, касающиеся, в том числе, международной помощи, сформулированы следующим образом:

- Возвращение США на мировую арену в качестве лидера;
- Восстановление позиции США как лидера в международных организациях;
- Борьба с *COVID-19* и другими инфекционными заболеваниями с пандемическим потенциалом.

Там же обозначены и региональные приоритеты:

- Углубление партнёрства с Индией, государствами – членами АСЕАН;
- Расширение партнёрских отношений во всём Западном полушарии, увеличение помощи странам Центральной Америки;
- Продолжение усилий по безопасности на Ближнем Востоке, оказание гуманитарной помощи;
- Налаживание партнёрских отношений в Африке, сотрудничество с динамично развивающейся и быстро растущей экономикой африканских стран.

Глобальное развитие было названо одним из лучших способов сформулировать и воплотить ценности США, одновременно преследуя интересы национальной безопасности.

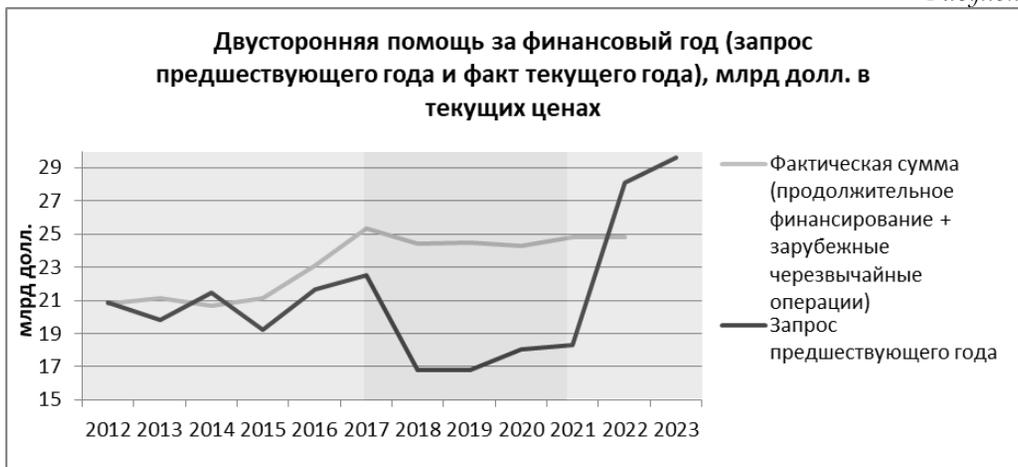
Изменение курса в сфере помощи ожидаемо не встретило поддержки у сторонников консервативных подходов. Администрацию Байдена упрекают в агрессивном игнорировании двухпартийного консенсуса, в том, что она рассматривает систему США по оказанию внешней помощи как глобальную платформу, с которой можно реализовывать политику, вызывающую разногласия внутри страны (борьба с изменением климата, «гендерное равенство» и «расовая справедливость»). Всё это может подорвать перспективы бенефициаров помощи, а также, вероятно, и долгосрочную постоянную двухпартийную поддержку Конгрессом продолжения финансирования иностранной помощи. Кроме того, администрация Байдена отошла от линии своей предшественницы в политике распространения вакцин за рубежом, больше полагаясь на глобальные организации для распространения вакцин американского производства, и тем самым ухудшила международное восприятие США среди стран, использующих вакцины [12].

## УСТОЙЧИВОСТЬ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ

В течение десятилетий оказания международной помощи в США сложилась определённая система или схема взаимодействия президентских администраций и законодательной власти по вопросу финансирования международной помощи. Как уже отмечалось, характерные черты этой системы заключались в том, что заявленные объёмы финансирования на цели помощи зачастую корректировались законодателями в меньшую сторону (урезались) и в том, что в той или иной степени существовал консенсус между президентами и законодателями в вопросах помощи, как и в большинстве других вопросов международного взаимодействия. В некоторых исследованиях отмечается, что большинство законодателей-демократов и большинство законодателей-республиканцев фактически вставали на одну сторону при голосовании по наиболее важным вопросам внешней политики после окончания холодной войны. Сильная поляризация, при которой более 90% членов двух партий голосуют за противоположные решения, редко встречается во внешней политике [Bryan J. D., Tama J. 2021].

Однако в период президентства Дональда Трампа эти особенности изменились. Трамп впервые спровоцировал ситуацию, когда законодатели блокировали предлагаемое администрацией сокращение ассигнований на международную помощь. При этом было продемонстрировано широкое двухпартийное согласие. Наглядно эти особенности представлены на рисунке, где показано резкое снижение бюджетных запросов на 2018–2021 фин. г. при одновременном фактическом сохранении объёма средств, предусмотренных к финансированию.

*Рисунок*



*Расчёты автора на основе информации из документов: U.S. Department of State. Congressional Budget Justification: Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. – 2012–2023.*

Таким образом, несмотря на все заявления, сделанные Трампом во время предвыборной кампании и в период его президентства, уровень оказанной США помощи практически не снизился, хотя запрашиваемое финансирование резко сократилась.

Неспособность Трампа внедрить свои идеологические установки во внешнюю политику можно объяснить сильным внутриполитическим давлением, в том числе поддержкой национальными элитами, а также сильной двухпартийной оппозицией со стороны Конгресса [Regilme, S.S. 2022].

Так, при обсуждении бюджета на 2018 фин. г. была развёрнута беспрецедентная кампания по сохранению финансирования международной помощи. В частности, широкую известность получило письмо законодателям 121 отставного генерала и адмирала в поддержку невоенных путей решения проблем развития. Как отмечалось в письме, международная помощь играет решающую роль в предотвращении конфликтов и уменьшении необходимости использовать вооружённые силы [13]. Со своей аргументацией были также направлены публичные письма 106 христианских деятелей [14] и 225 лидеров бизнеса [15].

Эта же ситуация воспроизводилась и в последующих периодах. Как отмечают некоторые авторы, несмотря на сильную поляризацию законодательной власти, тема международной помощи привела к согласованным действиям, с одной стороны, из-за относительно малого значения в масштабах всего бюджета, а с другой – из-за консенсуса большого числа американских элит по этому вопросу [Tama J. 2019].

В то же время с вступлением Байдена на должность президента, картина стала более привычной – запрашиваемая помощь стала превышать фактическую. На фоне продолжающейся пандемии и возросшей мировой нестабильности с определённой уверенностью можно утверждать, что сокращения объёмов экономической помощи не предвидится.

Кроме консолидации элит вокруг вопроса международной помощи и повышения их активности по поводу сохранения объёмов финансирования этого направления сработал ещё ряд факторов. В их числе можно назвать определённую инерционность системы международной помощи. Она определяется сложной и разветвленной структурой, состоящей из многих организаций и агентств, занимающихся распределением помощи; наличием долгосрочных обязательств и длительным периодом принятия решений относительно объёмов финансирования; а также существованием фактически отдельного сектора экономики, занимающегося помощью. Один из значительных факторов заключается в том, что финансирование международной помощи расходуется не только на её предоставление, но и на обслуживание самой системы. Например, согласно исследованию «Форин полиси» [Kenny C., Morris S. 2022], из 51 млрд долл. помощи, оказанной США в 2020 фин. г. (здесь имеется в виду экономическая и военная

помощь), около 40% было потрачено самим правительством США для закупок товаров и начисления зарплат, 20% ушли к фирмам и некоммерческим организациям, базирующимся в США, чуть более 30% стали взносами в международные организации, в том числе в организации ООН и международные некоммерческие организации. Около 5% помощи получили некоммерческие организации и компании за рубежом США. На долю правительств партнёров в развивающихся странах пришлось всего 3,9%, и значительная часть этой помощи пришлось на Афганистан и Иорданию.

Это подтверждается и другими исследованиями, где подчёркивается, что вопреки распространённому представлению об иностранной помощи как о подачке государствам-получателям, значительная часть расходов на помощь связана с покупками у компаний и неправительственных организаций, расположенных в стране-доноре. При этом законодатели имеют стимулы для поддержки требований по оказанию международной помощи за счёт увеличения закупок и занятости в определённых регионах США [Heinrich T., Peterson T.M. 2020]. Кроме того, некоторые авторы приводят свидетельства связи встреч американских законодателей с представителями стран получателей помощи и финансированием этой помощи [Marco G., Miller M., and S. Lakshmi Naaraayanan. 2002].

В целом можно говорить о широком круге факторов и заинтересованных лиц в сохранении и увеличении финансирования международной помощи.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Глобальная система оказания международной помощи развитию во многом сложилась благодаря усилиям и инициативам США. Эта страна была и остаётся одним из лидеров по предоставлению международной помощи. В то же время политика Трампа оказала серьёзное воздействие на подходы к решению международных вопросов, что выразилось в том числе в попытках сократить и переформатировать международную помощь. Проводимая Трампом линия в сфере помощи поставила под сомнение позиции США как лидера в международной помощи. Пандемия *COVID-19* также нанесла дополнительный серьёзный удар по претензиям на лидерство со стороны США и других развитых стран. В настоящее время предпринимаются теоретические и практические шаги по поиску новых форматов международного взаимодействия и оказания международной помощи. Сейчас, в период развития многополярности, как полагают некоторые авторы, США во внешних отношениях и в сфере международной помощи необходимо переходить к «сетевидному» подходу, опираясь на распределённые структуры, без выраженных претензий на одиночное лидерство [Struye de Swielande T. 2021]. Речь идёт о скрытом лидерстве, которое выражается в особой роли «администратора сети».

В определённом смысле такая схема применительно к международной помощи начинает вызревать, например, в рамках инициативы США «Восстановим лучший мир» (*Build Back Better World, B3W*), которая была заявлена в июне 2021 г. на встрече Группы семи (G7). Предполагающая большие инвестиции в инфраструктуру развивающихся стран, эта инициатива конкурирует с уже реализуемым китайским проектом «Один пояс – один путь» (*Belt and Road Initiative, BRI*), который также предусматривает оказание поддержки широкому кругу стран. Как отмечается в ряде исследований, для развивающихся стран было бы более эффективно взаимодополняемость проектов, поскольку ни один не может полностью закрыть потребность стран-получателей в финансировании [Mwadi Makengo B., Mimbale Molanga J. Kamanda Londo, P., Mbutamuntu, J. 2022].

Существующая в США система международной помощи обладает некоторой инерционностью. Она охватывает значительное число заинтересованных лиц, организаций и компаний, что обеспечивает её относительную устойчивость. Поэтому заявления и намерения Трампа о фактическом сокращении оказания помощи так и не были реализованы полностью и даже модифицировались, особенно на фоне вызовов со стороны Китая, это привело к росту объёмов помощи по ряду направлений и созданию нового института международной помощи – Международной корпорации по финансированию развития (*U.S. International Development Finance Corporation*). С приходом Байдена на пост президента происходит не только восстановление объёмов, запрашиваемых на финансирование помощи средств. В условиях сложной современной международной обстановки следует ожидать, что увеличения объёмов международной помощи со стороны США будут увеличиваться. Такое положение будет поддерживаться рядом вовлечённых в этот процесс сторон. В то же время будут нарастать и усиливаться жёсткость дискуссий о целях, задачах и механизмах реализации помощи.

В целом общий вывод состоит в том, что институт помощи развитию будет продолжать меняться и модифицироваться, оставаясь при этом важным инструментом, который обеспечивает политические, экономические и другие интересы стран и их групп.

## **ИСТОЧНИКИ**

1. Foreign Assistance Website. Available at: <https://www.foreignassistance.gov/> (assessed 20.05.2022).

2. COVID-19 assistance to developing countries lifts foreign aid in 2021 – OECD. 12.04.2022. OECD. Available at: <https://www.oecd.org/development/covid-19-assistance-to-developing-countries-lifts-foreign-aid-in-2021-oecd.htm> (assessed 15.05.2022).

3. The 0.7% ODA/GNI target - a history. OECD. Available at: <https://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm> (assessed 15.05.2022).

4. ООН. 2020. Цели в области Устойчивого Развития. Цель 17. Available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/globalpartnerships/> (assessed 15.05.2022).
5. The Foreign Assistance Act of 1961, as amended. USAID. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/faa.pdf> (assessed 15.05.2022).
6. Foreign aid transparency and accountability act of 2016 Public Law 114-191. July 15, 2016 Available at: <https://uscode.house.gov/statutes/pl/114/191.pdf> (assessed 15.05.2022).
7. Donald Trump's 2016 Republican National Convention Speech. *ABC News*. 2016. Available at: <https://abcnews.go.com/Politics/full-text-donald-trumps-2016-republican-national-convention/story?id=40786529> (assessed 10.05.2022).
8. Saldinger A. 2018. Congress again rejects steep cuts to US foreign assistance in new budget. *Devex*. Available at: <https://www.devex.com/news/congress-again-rejects-steep-cuts-to-us-foreign-assistance-in-new-budget-92403> (assessed 15.05.2022).
9. National Security Strategy of the United States of America. December, 2017. Available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf> (assessed 15.05.2022).
10. Rose, S. 2018. Linking US Foreign Aid to UN Votes: What Are the Implications? Center for Global Development. Available at: <https://www.cgdev.org/publication/linking-us-foreign-aid-un-votes-what-are-implications> (assessed 20.05.2022).
11. Renewing America's Advantages. Interim National Security Strategic Guidance. March 2021. Available at: [https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021\\_Interim.pdf](https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf) (accessed 10.05.2022).
12. Primorac M., Roberts J. M. Congress Must Stop Biden's Misuse of US Foreign Aid to Impose His Radical Social Agenda on the World. *The Heritage Foundation*. No. 3706, May 10, 2022. Available at: <http://report.heritage.org/bg3706> (accessed 10.05.2022).
13. Letter from 121 retired generals and admirals to Speaker of the House Paul Ryan, Senate Majority Leader Mitch McConnell, House Minority Leader Nancy Pelosi, and Senate Minority Leader Chuck Schumer (February 27, 2017). Available at: [https://www.usglc.org/downloads/2017/02/FY18\\_International\\_Affairs\\_Budget\\_House\\_Senate.pdf](https://www.usglc.org/downloads/2017/02/FY18_International_Affairs_Budget_House_Senate.pdf) (accessed 10.05.2022).
14. Letter from 106 Christian leaders to Speaker of the House Paul Ryan, Senate Majority Leader Mitch McConnell, House Minority Leader Nancy Pelosi, and Senate Minority Leader Chuck Schumer (March 16, 2017). Available at: [https://www.worldvision.org/wp-content/uploads/2017/03/Faith-Letter-to-House\\_Senate-Leadership-on-International-Affairs-Budget-03162017.pdf](https://www.worldvision.org/wp-content/uploads/2017/03/Faith-Letter-to-House_Senate-Leadership-on-International-Affairs-Budget-03162017.pdf) (accessed 10.05.2022).
15. Letter from 225 business leaders to Secretary of State Rex Tillerson (May 22, 2017). Available at: <https://www.usglc.org/downloads/2017/05/Business-Letter-Tillerson-May-22.pdf> (accessed 10.05.2022).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бартенев В.И. 2018. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto. *Вестник МГИМО Университета*. №. 6 (63). С. 110-140.

Бартенев В.И. 2019. Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки). *Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие. Выпуск 21)*. М.: ИМЭМО РАН. С. 168-178.

Бартенев В.И. 2022. Президентские инициативы как инструмент управления политикой США по оказанию международной помощи в XXI веке: от Джорджа Буша-младшего до Джозефа Байдена. *Вестник Московского Университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика*. Т. 14. №. 1. С. 64-113.

Давыдов А.А. 2018. Зарубежная помощь США: гуманитарная помощь в конфликтных зонах (Часть 1). *Пути к миру и безопасности*. №. 1 (54). С. 249-264.

Давыдов А.А. 2018. Зарубежная помощь США: помощь развитию как инструмент внешней политики (Часть 2). *Пути к миру и безопасности*. №. 2 (55). С. 9-21.

## REFERENCES

Bartenev V.I. 2018. Blocking Aid as an Element of the US Foreign Policy Toolkit: de jure and de facto. *Bulletin of MGIMO University*. No. 6 (63). pp. 110-140.

Bartenev V.I. 2019. The Specifics of the Trump Administration's Approaches to the Strategic Use of Foreign Aid Resources in Unstable Regions of the World (on the Example of the Middle East and North Africa). *The Changing West and Its Role in Regulating Global Processes (World Development. Issue 21)*. Moscow: IMEMO RAN. pp. 168-178.

Bartenev V. I. 2022. Presidential Initiatives as a Tool for Managing US International Aid Policy in the 21st Century: From George W. Bush to Joseph Biden. *Bulletin of Moscow University. Series XXV. International relations and world politics*. Т. 14. No. 1. S. 64-113.

Bryan J. D., Tama J. 2021. The prevalence of bipartisanship in US foreign policy: an analysis of important congressional votes. *International Politics*. P. 1-24.

Davydov A.A. 2018. US Foreign Aid: Development Assistance as a Foreign Policy Tool (Part 2). *Ways to Peace and Security*. No. 2 (55). pp. 9-21.

Davydov A. A. 2018. US Foreign Aid: Humanitarian Aid in Conflict Zones (Part 1). *Ways to Peace and Security*. No. 1 (54). pp. 249-264.

Drezner D. W. 2019. Present at the destruction: The Trump administration and the foreign policy bureaucracy. *The Journal of Politics*. Т. 81. №. 2. P. 723-730.

Harris B., Gramer R., Tamkin E. 2017. The end of foreign aid as we know it. *Foreign Policy*. Available at: <https://foreignpolicy.com/2017/04/24/u-s-agency-for>

international-development-foreign-aid-state-department-trump-slash-foreign-funding/ (assessed 10.05.2022).

Heinrich T., Peterson T. M. 2020. Foreign policy as pork-barrel spending: Incentives for legislator credit claiming on foreign aid. *Journal of Conflict Resolution*. T. 64. №. 7-8. P. 1418-1442.

Ingram G. 2017. Institutional architecture of US foreign aid. Washington, DC: The Brookings Institution, July. T. 13.

Jakupec V., Kelly M. 2019. Foreign aid in the age of populism: Political economy analysis from Washington to Beijing. Routledge. P. 334.

James T. S. 2021. The effects of Donald Trump. *Policy Studies*. T. 42. №. 5-6. P. 755-769.

Karol D. 2018. Elite Opinion and Institutional Policy Conflict in the United States: The Case of Foreign Aid. Meeting of the National Capital Area Political Science Association American Politics Workshop. American University, Washington, DCP. Vol. 32.

Kenny C., Morris S. 2022. Biden's Foreign Aid Is Funding the Washington Bubble. *Foreign Policy*. May 6, 2022. Available at: <https://foreignpolicy.com/2022/05/06/us-foreign-aid-biden-build-back-better-world-development/> (accessed 10.05.2022).

Marco G., Miller M., and S.Lakshmi Naaraayanan. 2002. "Foreign Influence in US Politics," Working Paper, London Business School. Available at: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4058658](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4058658) (accessed 10.05.2022).

Mateo L.R. 2020. The changing nature and architecture of U.S. democracy assistance. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Available at: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292020000100209&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292020000100209&script=sci_arttext) (assessed 20.12.2020).

McKee M., Greer S. L., Stuckler D. 2017. What will Donald Trump's presidency mean for health? A scorecard. *The Lancet*. T. 389. №. 10070. P. 748-754.

Mwadi Makengo B., Mimbale Molanga J. Kamanda Londo, P., Mbutamuntu, J. Understanding the Strategic Opposition between the Build Back Better World [B3W] and Belt and Road Initiative [BRI]. *Academia Letters*. 2022. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/360282629\\_Understanding\\_the\\_Strategic\\_opposition\\_between\\_the\\_Build\\_Back\\_Better\\_World\\_B3W\\_and\\_Belt\\_and\\_Road\\_Initiative\\_BRI](https://www.researchgate.net/publication/360282629_Understanding_the_Strategic_opposition_between_the_Build_Back_Better_World_B3W_and_Belt_and_Road_Initiative_BRI) (accessed 10.05.2022).

Regilme S. S. 2022. United States Foreign Aid and Multilateralism under the Trump Presidency. *New Global Studies*. Available at: <https://doi.org/10.1515/ngs-2021-0030> (accessed 10.05.2022).

Struye de Swielande T. 2021. The Biden Administration: An Opportunity to Affirm a Flexible and Adaptive American World Leadership // *World Affairs*. T. 184. - №. 2. - P. 130-150.

Tama J. 2019. Anti-Presidential Bipartisanship in US Foreign Policy under Trump: The Case of the International Affairs Budget. *SSRN Electronic Journal*. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/334033251\\_Anti-Presiden-](https://www.researchgate.net/publication/334033251_Anti-Presiden-)

tial\_Bipartisanship\_in\_US\_Foreign\_Policy\_Under\_Trump\_The\_Case\_of\_the\_International\_Affairs\_Budget (accessed 10.05.2022).

Their J.A., Alexander D. 2019. How to Save Foreign Aid in the Age of Populism. *Foreign Policy*. Available at: <https://foreignpolicy.com/2019/08/13/how-to-save-foreign-aid-in-the-age-of-populism-usaid-dfid/> (assessed 20.12.2020)

Zaremba M. 2019. President Trump's Declarations on Official Development Assistance: A Change of Policy? *International Studies. Interdisciplinary Political and Cultural Journal*. Available at: <https://czasopisma.uni.lodz.pl/international/article/view/5245> (assessed 20.05.2022).

### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**БЕЛЕЦКАЯ Мария Юрьевна, Maria Yu. BELETSKAYA**, Cand. Sci. (Economics), Researcher, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)  
кандидат экономических наук, научный сотрудник Центра прикладных экономических исследований Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН).

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

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

*Статья поступила в редакцию / Received 21.06.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 12.07.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 14.07.2022.*

УДК 327

DOI: 10.31857/S2686673022100054

EDN: GWQWTY

## **Траектория американско-китайского размежевания в условиях обострения международной напряжённости**

**В.О. Козлов**

*Институт США и Канады имени академика Г.А. Арбатова  
Российской академии наук (ИСКРАН).*

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

*Researcher ID: ABI-1581-2020 ПИНЦ ID: 1028443*

*ORCID: 0000-0002-6874-3965 e-mail: kozlov-vadm@yandex.ru*

---

**Резюме:** Политико-экономическое размежевание США и Китая является неотъемлемой частью новой реальности в международных отношениях, формирует и определяет контуры будущего миропорядка. В условиях обострения международной напряженности, связанной с началом специальной военной операции России на Украине, необходимо рассмотреть пути дальнейшего расхождения двух крупнейших сверхдержав. В статье основное внимание уделяется тем потенциальным изменениям, которые могут произойти в результате нынешней фазы трансформации международных отношений. Дается анализ того, насколько далеко Китай готов зайти в своей поддержке России в её противостоянии с Западом. Оно имеет беспрецедентный характер и отражается на американско-китайских связях.

**Ключевые слова:** США, Китай, размежевание, внешняя политика США, многополярность.

**Для цитирования:** Козлов В.О. Траектории американско-китайского размежевания в условиях обострения международной напряжённости. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2022. 52(10): 72-79. DOI: 10.31857/S2686673022100054  
EDN: GWQWTY

---

## **Trajectories of the US-Chinese Decoupling in the Context of Escalating International Tensions**

**V.O. Kozlov**

*Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies  
Russian Academy of Sciences (ISKRAN)*

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

*Researcher ID: ABI-1581-2020 ПИНЦ ID: 1028443*

*ORCID: 0000-0002-6874-3965 e-mail: kozlov-vadm@yandex.ru*

---

**Abstract:** The political and economic decoupling of the United States and China is an integral part of the new reality in international relations, forming and defining the contours of the future world order. In the context of the aggravation of international tensions associated with the start of Russia's special military operation in Ukraine, it is necessary to consider the trajectories of further separation of the two largest superpowers. This study focuses on what potential changes may occur because of the current phase of transformation of the system of internation-

al relations. The article analyzes how far China is ready to go in its support of Russia in its confrontation with the West. This confrontation has an unprecedented character, affecting the US-Chinese relations.

**Keywords:** United States, China, decoupling, discourse, U.S. foreign policy, multipolarity.

**For citation:** Kozlov V.O. Trajectories of the US-Chinese Decoupling in the Context of Escalating International Tensions. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2022. 52(10):72-79. DOI: 52(10):73-80 (In Russ.). DOI: 10.31857/S2686673022100054 EDN: GWQWTY

---

## **ВВЕДЕНИЕ**

С началом специальной военной операции России в Украине 24 февраля 2022 г. мировое сообщество столкнулось с серьёзным обострением международной напряжённости, которое коснулось не только России и Запада. Санкционная политика стала центром внешнеполитической деятельности Вашингтона в отношении России, и основной фокус его интереса сместился на европейское направление. Однако Китайская Народная Республика не ушла на периферию внешнеполитической линии американской администрации, а наоборот ситуация российско-украинского военного противостояния используется в качестве дополнительного инструмента давления на Пекин. «Китай и США имеют непримиримые ценностные различия. США считают свои ценности универсальными и высшими, в то время как Китай считает их злыми и варварскими» [Козлов В.О., Баяк А., 2022].

## **СОПЕРНИЧЕСТВО США И КИТАЯ В ИНДО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ**

Контакты США и Китая активизировались после начала российской спецоперации в Украине. В апреле 2022 г. советник президента США по национальной безопасности Джейк Салливан и член политбюро ЦК КПК, ответственный за международные дела Ян Цзечи провели обстоятельную встречу в Риме. По мнению американской стороны, говорили о позиции КНР по украинскому вопросу и о связях Пекина и Москвы [1]. Китайская сторона указывала на необходимость планомерно обсуждать китайско-американские отношения, прежде всего в сфере экономики, вне зависимости от текущих международных обстоятельств [2]. Иными словами, Вашингтон хотел бы придать встрече чрезвычайный характер, а Китай – рассматривать его как продолжение диалога по стратегической стабильности.

Почему незападный мир не поддерживает западную точку зрения о российской спецоперации на Украине? Для них (и Китая) – это региональный конфликт, виновником которого является политика США и НАТО в Европе. Для КНР – лишний удобный способ напомнить об угрозе однополярного миропорядка с ге-

гемонией США. Министр иностранных дел Китая Ван И незадолго до начала военного конфликта, выступая на Мюнхенской конференции по безопасности, отметил, что «европейцам необходимо как следует подумать о целесообразности расширения НАТО, угрожающего миру и безопасности в мире» [3].

До сих пор не опубликована национальная стратегия по безопасности администрации Байдена. Но вряд ли стоит сомневаться по поводу того, что Китай является главным соперником США, и необходимость давления на него – внешнеполитический приоритет американской внешней политики. Ситуация с неприсоединением Китая к санкциям против России – удобный повод дополнительного давления на Пекин со стороны «коллективного Запада». Недавний саммит Четвёрки (Четырёхсторонний диалог по безопасности - *QUAD, Quadrilateral Security Dialogue*) в Токио стал поводом протестировать это единство. Четырёхсторонний альянс по безопасности с участием США, Австралии, Японии и Индии с самого начала был группировкой, объединённой прежде всего под антикитайскими лозунгами. Однако на прошедшем 24 мая 2022 г. в Токио саммите лидеров Четвёрки – уже четвёртом с марта прошлого года – первой темой «для затравки» стала ситуация на Украине и критика действий России. «Серьёзный инцидент, в корне пошатнувший основанный на верховенстве закона международный порядок, который мы ценим, произошёл с тех пор, как мы встречались в сентябре прошлого года» [4], – отметил в своей вступительной речи хозяин мероприятия японский премьер-министр Фумио Кисида. Но долго и нудно рассказывать о неприятии в Токио российских действий на Украине Кисида при этом не стал (это и так хорошо известно). И сразу же перешёл к тому, что случившееся лишь подчеркнуло необходимость существования «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона», чтобы подобные события не произошли здесь. Вероятно, он подразумевал потенциальное нападение Китая на Тайвань для «воссоединения» исторических китайских земель.

Саммит ЧСДБ стал финальной точкой первого азиатского турне Джо Байдена. Его главная цель заключалась в том, чтобы показать союзникам в Азии, что события на Украине не отвлекли внимания США, которые глава Белого дома даже причислил к «индо-тихоокеанским державам», от происходящего в этом регионе. А заодно попытался «зацементировать» позицию, что против Китая, давно назначенного Вашингтоном и союзниками главным недругом «свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона», бороться лучше сообща. По итогам встречи лидеры Четвёрки дали старт инициативе по охране морских границ, которая при помощи спутников практически в режиме реального времени даст возможность вести морскую разведку и отслеживать незаконный рыбный промысел, в котором чаще всего винули китайцев [5].

Кроме того, США, Индия, Австралия и Япония договорились о партнёрстве в сфере кибербезопасности и совместном противодействии киберугрозам, в чем

сложно было не увидеть намеков на противодействие Китаю. Участники также условились совместно повышать устойчивость цепочки поставок в регионе и сообща внедрять «открытые и безопасные телекоммуникационные технологии в регионе» (не допускать внедрения туда китайского гиганта «Хуавей» (*Huawei Technologies Co. Ltd.*)).

Финальным аккордом стало итоговое заявление лидеров Четвёрки, в котором они «решительно выступили против любых принудительных, провокационных или односторонних действий, направленных на изменение статус-кво и усиление напряженности в регионе, таких как милитаризация спорных объектов, опасное использование судов береговой охраны и морской милиции, а также усилия по срыву деятельности других стран по разработке морских ресурсов» [5].

Китай при этом не был ни разу упомянут открыто. Но реакция Пекина не оставила никаких сомнений, что дружит Четвёрка именно против него. Ещё до начала саммита МИД КНР обрушилось на Четырёхсторонний договор по безопасности за «дестабилизацию» региона, обвинив американцев в попытках сдерживать Китай и сделать страны Азии «пешками американской гегемонии» [6].

## **ТАЙВАНЬСКИЙ ВОПРОС**

Для Китая украинская проблематика и реакция на неё Вашингтона показательна и в контексте его собственных проблем, связанных с Тайванем. В мире до сих пор существуют разногласия и путаница в отношении официального статуса острова. Согласно позиции правительства КНР, он является неотъемлемой частью Китая. КНР рассматривает Тайвань как отколовшуюся провинцию, которую она пообещала вернуть в случае необходимости силой. Но лидеры Тайваня действуют обособленно от Пекина.

Отношения между Китаем и Тайванем стали радикально улучшаться в 2008 г.: представитель Гоминьдан Ма Инцзю смог значительно улучшить экономические связи Пекина и Тайбэя. Но пришедшая к власти в 2016 г. представительница демократов Цай Инвэнь выступила против сближения острова с КНР. В январе 2020 г. Цай Инвэнь с большим отрывом вновь победила на выборах, и с тех пор политический диалог Тайваня с Китаем остаётся весьма напряжённым. Несмотря на политические разногласия, экономические связи сторон остаются значительными. В 2021 г. размер инвестиций тайваньских компаний в Китай составил около 60 млрд долл. Кроме того, на материке живёт почти миллион тайваньцев, многие из которых управляют тайваньскими заводами.

Вашингтон, пожалуй, самый важный союзник Тайбэя, особенно что касается сотрудничества по линии обороны. Через Тайваньский пролив регулярно проходят военные американские корабли, а сам Тайвань покупает американское оружие. Белый дом активно использует связанный с островом территориальный

вопрос для давления на Пекин. Тайвань присоединился также к антироссийским санкциям и запретил поставку микрочипов на территорию России [7]. «Вашингтон намеренно сохраняет двусмысленность касательно статуса Тайваня, одновременно негласно поощряя Тайбэй на различные необдуманные заявления по поводу "независимости" острова, при этом не допускает скатываться ситуации в непредсказуемую зону военного конфликта», – полагает эксперт Российского института стратегических исследований В. Сведенцов [8]

## **РОЛЬ РОССИИ В АМЕРИКАНО-КИТАЙСКОМ ПРОТИВОСТОЯНИИ**

Немаловажным остаётся вопрос о том, насколько далеко Китай пойдёт в своей поддержке России и разрыве с США. В настоящее время объём американо-китайской торговли достиг небывало высокого показателя – 755 млрд долл. (с Россией – 146,88 млрд). Это примерно 12% торгового оборота КНР в 2021 г. Однако следует отметить, что, несмотря на идущую с конца 2017 г. торговую войну между КНР и США, происходит неуклонный рост товарооборота между этими странами. По-прежнему США находится в большой зависимости от КНР в силу того, что суммарный дефицит торговли США с КНР за последние годы стремительно растёт. В результате более высоких темпов роста ВВП КНР за последние годы экономика США оказалась в большой зависимости от китайского экспорта не только в сфере дешёвых предметов потребления, но и высокотехнологичной продукции в сфере информационных технологий (IT), без которой США уже не могут производить свою конкурентоспособную высокотехнологичную продукцию на экспорт.

Российское правительство в политике дедолларизации, ставшей острой необходимостью в связи с жесточайшими санкциями Вашингтона, делает ставку на юань в качестве ключевой иностранной валюты для хранения резервов РФ. Процесс этот начался в 2014 г., но значительно активизировался в 2018–2021 г., когда доля юаня в валютной корзине Центрального банка РФ достигла 17,1% [9], таким образом появилась возможность уберечь часть резервов от санкций со стороны Запада. Однако перспективы закрепления юаня в качестве мировой резервной валюты в эпоху трансформации системы международных отношений представляются весьма сомнительными. Первая причина заключается в том, что юань не является свободно конвертируемой валютой, и китайский ЦБ находится в прямой зависимости от правительства. Вторая причина состоит в том, что доля юаня в мировых резервах по-прежнему уступает даже британскому фунту, и юаню придётся пройти длинный путь для того, чтобы потеснить американский доллар.

Ещё одним примером ограниченности китайской помощи России после начала масштабной санкционной атаки со стороны стран Запада является ситуация с

китайской платёжной системой *Union Pay*. После ухода систем «Виза» (*Visa*) и «Мастеркард» (*Mastercard*) из России ведущие российские банки анонсировали массовый выпуск карт *Union Pay*. Однако этого так и не произошло, и ни один новый российский банк не был подключён к китайской платёжной системе. Существенный сдерживающий фактор для Пекина – опасение вторичных западных санкций и углубления конфронтации с Вашингтоном и его союзниками.

Показательной стала также ситуация с рынком энергоносителей. Несмотря на рекордный рост закупок российской нефти китайскими компаниями в условиях вынужденного сокращения российского экспорта в Европу в связи с санкциями, Пекин и здесь действует осторожно. Закупку российской нефти осуществляют в основном частные китайские компании. КНР также вышли из совместного с НОВАТЭК проекта по строительству терминалов СПГ [10].

США крайне встревожены потенциальной китайской помощью – экономической или иной. И не только по той причине, что она препятствует подрыву российского потенциала. Это возможный поворотный момент в отношениях двух стран, начавшийся с «размежевания» при Д. Трампе и тарифной войны. По мнению российского исследователя Ф. Лукьянова, «решение КНР более или менее открыто встать на сторону России (не на словах, а на деле) будет значить, что, с точки зрения Китая, появилось нечто более важное, чем материальная выгода. Либо эта самая выгода трактуется теперь китайцами иначе, исходя из неизбежно грядущих перемен на международной арене» [11].

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Российская специальная операция на Украине резко ускорила переустройство системы международных отношений. Процесс прошёл уже несколько стадий, включая пандемию, которая послужила мощным катализатором изменений на международной арене. Но сейчас эрозия международной системы в том виде, как она сложилась во второй половине прошлого века и сохранялась, угасая, в первые два десятилетия нынешнего, вступила в качественно иную фазу. После текущей трансформации системы международных отношений мы получим совершенно другую структуру – без международных институтов, возникших за предыдущие годы после Второй мировой войны. При этом с совершенно новой расстановкой сил, для которой американско-китайские отношения носят принципиальный характер.

Пекин находится в достаточно непростой ситуации. Истёкшие десятилетия были для Китая весьма благоприятными, и активная экономическая кооперация с США стала катализатором бурного экономического роста Китая в прошедшие десятилетия, но и возврата к прежней международной ситуации и дотрамповским временам не будет. Китайское правительство возлагало надежды на улуч-

шение отношений с приходом Дж. Байдена и администрации демократов, однако этим надеждам не суждено было сбыться. Китайское руководство отдаёт себе отчёт в том, что гипотетическое решение Западом «российского вопроса» будет означать, что на повестке дня главным станет китайский вопрос. Конечно, можно исходить из принципа, что Пекину просто нужно отсрочить этот момент, чтобы лучше подготовиться. Тем не менее, наиболее вероятным сценарием является обострение противостояния, когда санкционное и иное, невоенное, давление Вашингтона и союзников на Китай усиливается, а как следствие – необходимость подготовки Пекина к подобному варианту развития событий велика.

## ИСТОЧНИКИ

1. U.S. urged China not to supply arms to Russia at 'intense' Rome meeting. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/14/us-will-try-to-convince-china-not-to-supply-arms-to-russia-at-key-rome-meeting> (accessed 01.07.2022).
2. China, U.S. keep dialogue, but “no respect, no cooperation”. Available at: <https://www.globaltimes.cn/page/202203/1254862.shtml> (accessed 01.07.2022).
3. Wang Yi: All parties need to work together for peace, not create panic or hype up war. Available at: [https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202202/t2022020\\_10643724.html](https://www.mfa.gov.cn/eng/zxxx_662805/202202/t2022020_10643724.html) (accessed 01.07.2022).
4. Quad leaders meet in Tokyo - available at: [https://edition.cnn.com/asia/live-news/biden-asia-trip-quad-summit-05-24-22/h\\_141955d755882aefba4c09b397007149](https://edition.cnn.com/asia/live-news/biden-asia-trip-quad-summit-05-24-22/h_141955d755882aefba4c09b397007149) (accessed 01.07.2022).
5. Quad joint leaders' statement. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/> (accessed 01.07.2022).
6. Chinese foreign min calls QUAD “a tool to contain China”. Available at: <https://www.thequint.com/news/india/we-condemn-north-koreas-destabilising-ballistic-missile-launches-quad-india-japan-australia-united-states> (accessed 01.07.2022).
7. Taiwan mulls sanctions against Russia. Available at: <https://www.taipeitimes.com/News/front/archives/2022/02/24/2003773669> (accessed 01.07.2022).
8. Сведенцов В.С. Китай по обе стороны границы. История Тайваньского вопроса. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8768973>. (accessed 05.07.2022).
9. ЦБ сообщил о переводе части резервов в юани. Available at: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/04/12/62543f679a7947e285c71eb0?ysclid=l5a0y7lvu2316892587> (accessed 01.07.2022).

10. «Арктик СПГ-2 лишили поддержки Китая». Available at: <https://muksun.fm/news/economy/24-05-2022/arktiki-spg-2-lishili-podderzhki-kitaya-i-daewoo-shipbuilding-chto-budet-s-proektom?ysclid=I5bdz2ehc0665120602> (accessed 01.07.2022).

11. Лукьянов Ф.А. США встревожены потенциальной китайской помощью России. *Российская газета*, 15 марта 2022. Available at: <https://rg.ru/2022/03/15/lukianov-ssha-vstrevozheny-potencialnoj-kitajskoj-pomoshchiu-rossii.html?ysclid=I5asthxevu597751200> (accessed 05.07.2022).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Баяк А., Козлов В. О. Идеологизация внешнеполитического дискурса Конгресса США по Китаю при Д. Трампе. *США & Канада: экономика – политика – культура*. 2022. Выпуск № 3. С. 112-126. Available at:

<https://usacanada.jes.su/s268667300019536-9-1/> (accessed 05.07.2022). DOI 10.31857/S2686673022030075

Козлов В.О., Бочарова А.П. Пути развития отношений США и Китая в контексте дискурса американских элит. *США & Канада: экономика – политика – культура*, 2021. №10, с. 91-107. Available at: <https://usacanada.jes.su/s268667300016900-0-1/> (accessed 01.07.2022). DOI: 10.31857/S268667300016900-0

## REFERENCES

Bajak A., Kozlov V. (2022). Ideologization of US Congress Foreign Policy Discourse on China under Trump. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. no. 3, pp.112-126 (In Russ.). DOI: 10.31857/S2686673022030075

Bocharova, Alexandra, Kozlov, Vadim. Tracks of US-China Relations' Development in the Context of the discourse of the American elites. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 10 (2021). P. 91-107 (In Russ.). DOI: 10.31857/S268667300016900-0

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ/ INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**КОЗЛОВ Вадим Олегович**, кандидат исторических наук, научный сотрудник Отдела внутривосточных исследований Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, 2/3.

**Vadim O. KOZLOV**, Candidate of Science (History), Researcher, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 25.06.2022.

Поступила после рецензирования / Revised 10.07.2022.

Статья принята к публикации / Accepted 12.07.2022.

УДК 327

DOI: 10.31857/S2686673022100066

EDN: GWUWSJ

## **Кризис креативной экономики в условиях урбанизации и экономического неравенства информационного общества**

**В.Ш. Сургуладзе**

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации  
Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49.*

*РИНЦ ID: 783080*

*ORCID: 0000-0002-7948-0128 e-mail: bafing@mail.ru*

---

**Резюме.** Трансформация взглядов ведущего теоретика и создателя концепции креативного класса американского урбаниста Ричарда Флориды свидетельствует о необоснованности ряда оптимистических прогнозов, касавшихся перспектив развития креативной экономики, и приводит к необходимости комплексного анализа кризисных явлений, обусловленных стремительной цифровизацией. Пандемия *COVID-19* обострила многие кризисные явления глобального процесса урбанизации: снижается уровень социального благополучия центров инновационной активности, интенсифицируется джентрификация, приводящая к росту социального неравенства; кластеризация, сопровождающаяся сегрегацией и обострением противоречий в партийно-политическом измерении. Делается вывод о том, что книга «Новый кризис городов» Р. Флориды является попыткой сохранения баланса между объективным анализом и сложившейся конъюнктурой рынка консалтинговых услуг в ключе либеральных подходов к социальной и экономической политике.

**Ключевые слова:** Ричард Флорида; стратегическое планирование; социально-политические риски; кризисные явления современного социально-экономического развития; урбанистика; джентрификация; креативная экономика; экономика города; креативный класс

**Для цитирования:** Сургуладзе В.Ш. Кризис креативной экономики в условиях урбанизации и экономического неравенства информационного общества. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2022; 52 (10): 80-97. DOI: 10.31857/S2686673022100066 EDN: GWUWSJ

---

## **Crisis of the Creative Economy: Socio-Political Risks of Urbanization and Economic Inequality of the Information Society**

**Vakhtang Sh. Surguladze**

*Financial University under the Government of the Russian Federation  
Russian Federation, 125993, Moscow, Leningradskiy prospect, 49*

*РИНЦ ID: 783080*

*ORCID: 0000-0002-7948-0128 e-mail: bafing@mail.ru*

---

**Abstract.** The transformation of the views of the leading theorist and creator of the concept of the creative class, American urbanist Richard Florida, testifies to the groundlessness of a number of optimistic forecasts concerning the prospects for the development of the creative economy and leads to the need for a comprehensive analysis of the crisis phenomena caused by rapid digitalization. The COVID-19 pandemic has exacerbated many crisis phenomena, accelerated a number of alarming processes: the level of social well-being of innovation activity centers is decreasing, gentrification is intensifying, leading to an increase in social inequality, clustering, accompanied by segregation and aggravation of contradictions in the party-political dimension. It is concluded that Richard Florida's "New Urban Crisis" is an attempt to maintain a balance between objective analysis and the current market conditions of consulting services in the key of liberal approaches to social and economic policy.

**Keywords:** Richard Florida; strategic planning; socio-political risks; modern socio-economic development crisis; urbanism; gentrification; creative economy; urban economy; creative class

**For citation:** Surguladze V.Sh. Crisis of the Creative Economy: Socio-Political Risks of Urbanization and Economic Inequality of the Information Society. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (10): 80-97 (In Russ.). DOI: 10.31857/S2686673022100066 EDN: GWUWSJ

---

## ВВЕДЕНИЕ

Согласно прогнозам специалистов, XXI век будет столетием невиданных до сих пор мегагородов, насчитывающих десятки миллионов жителей. Уже сегодня урбанизация – глобальный процесс, трансформирующий социально-экономические и политические отношения. Развитие современных технологий и цифровизация экономики, глобальная кластеризация и урбанизация приводят к тектоническим сдвигам в структуре занятости, трансформациям взаимоотношений социальных групп, росту напряжённости и кризисному характеру социально-экономического развития. Указанные тенденции ставят перед наукой и властями задачи формулирования ответственной социально-политической повестки, требуют проявления активной политической воли, направленной на корректировку и смягчение наблюдающейся хаотизации социально-экономических процессов, выявление, прогнозирование и мониторинг возможных социальных рисков. Одним из проявлений сложных проблем современного социально-экономического развития является постепенное осознание экспертным сообществом необоснованности оптимистических и завышенных ожиданий начала 2000-х годов от развития креативной экономики постиндустриального общества, понимание растущих рисков для таких социальных групп, как прекариат и креативный класс, а также глобального устойчивого развития. В данном контексте показательна эволюция взглядов ведущего теоретика креативной экономики и креативного класса Ричарда Флориды. Изменение взглядов известного специалиста подтверждает, что переоценка позитивного воздействия научно-

технического развития и цифровизации оказалась преждевременной и не учитывает комплекса связанных с ним вызовов и угроз социально-экономическому благополучию и политической стабильности общества.

Глобальным трендом современного экономического развития является урбанизация, характеризующаяся обострением социально-экономических противоречий, чреватая политической дестабилизацией. Эксперты-прогнозисты едины во мнении, что грядущий мир, по-видимому, будет миром огромных, насчитывающих десятки миллионов жителей мегагородов, а процесс глобальной урбанизации неизбежно будет носить кризисный и конфликтный характер [Флорида Р. 2018]; [Global Trends 2030]; [Global Trends to 2035].

«В грядущем веке мы станем свидетелями крупнейшей в истории человечества волны урбанизации, когда 7–8 млрд человек – больше, чем население планеты сейчас, – переедут в крупные мегаполисы, большей частью расположенные в развивающихся странах» [Флорида Р. 2018: 200]. Вопрос заключается в том, приведёт ли такое развитие событий к росту качества жизни или будет способствовать распространению бедности. Вопрос небезосновательный, поскольку «множество крупных городов в регионах, где процесс урбанизации шёл наиболее стремительно, сегодня сталкивается с беспросветной бедностью» [Флорида Р. 2018: 205]. По некоторым оценкам рост городов привёл к ухудшению условий жизни миллиардов жителей развивающихся стран и не является больше источником экономического роста [Флорида Р. 2018: 205, 207].

Увеличивается количество исследований, посвящённых тревожным тенденциям социально-экономического и политического развития, связанным с особенностями современной цифровой экономики. Среди многочисленных работ можно назвать книги лауреата Нобелевской премии по экономике Дж. Стиглица [Стиглиц Дж. 2015]; [Стиглиц Дж. 2016]; [Стиглиц Дж. 2020], экономистов Э.Б. Аткинсона [Аткинсон Э.Б. 2018], Т. Пикетти [Пикетти Т. 2016]; [Piketty T. 2020]; Р. Болдуина [Болдуин Р. 2018]; специалистов по современным информационным технологиям М. Форда [Форд М. 2019]; Э. Кина [Кин Э. 2016]; социолога и эксперта по вопросам трудовых отношений, развивающего концепцию прекариата Г. Стэндинга [Стэндинг Г. 2020]\*, психологов Ф. Зимбардо и Н. Коломбе [Зимбардо Ф., Коломбе Н. 2017] и многих других учёных. Однако наблюдается и иная тенденция – восторженного как научного, так и научно-популярного восхваления формирующегося «оцифрованного» мира в качестве наилучшего из возможных. Данное направление активно поддерживается крупным бизнесом, транснациональными корпорациями – лидерами цифровой экономики, заин-

---

\* В 2020 г. вышло второе издание книги Г. Стэндинга о прекариате, что свидетельствует о сохраняющейся, даже растущей актуальности его оценок происходящих процессов размывания среднего класса и комплекса хронических проблем цифровой экономики и её влияния на подрыв долгосрочной социально-экономической стабильности и занятости населения.

тересованными в извлечении сверхприбылей за счёт возможностей тотальной цифровизации мира, вне зависимости от того, какие негативные долгосрочные социально-экономические, социокультурные и политические последствия будут иметь подобные тенденции.

Несмотря на обилие научных исследований, фокусирующих внимание на позитивном влиянии современных технологий на социально-экономическое развитие, заинтересованности ключевых транснациональных корпораций в росте сегмента так называемой третичной, или креативной экономики (то есть экономики услуг и высокотехнологичного сектора), всё большую тревогу вызывает ряд очевидных проблем развития современного информационного общества, которые неизбежно будут трансформироваться и в политическую сферу – диктовать политическую повестку, обусловленную социальным запросом на справедливость, равенство и социально-экономическое благополучие граждан.

Наиболее яркими и знаковыми работами данного направления стали бестселлеры американского урбаниста и экономиста Р. Флориды о креативном классе [Флорида Р. 2012]; [Флорида Р. 2014]; [Флорида Р. 2016]. Ставшие настольными книгами энтузиастов цифровых технологий 2000-х годов эти работы многократно переиздавались и были переведены на десятки языков. Кроме Р. Флориды на ниве популяризации, активной пропаганды и научного и околонучного осмысления текущих социально-экономических трансформаций снискали определённую известность и другие авторы, например, представители Стокгольмской школы экономики К. Нордстрем и Й. Риддерстрале. Однако именно работы Р. Флориды стали знаковыми, обогатив словарь не только новаторов сетевой экономики, но и многочисленных борцов за социальную справедливость, участников прокатившейся по миру волны цифровых революций [Гоним В. 2012]; [Timberg S. 2015].

Сегодня мнение Р. Флориды как основного идеолога и главного популяризатора представлений о креативной экономике в качестве предполагаемой панацеи от социально-экономических проблем особенно важно, поскольку в своей последней работе «Новый кризис городов» экономист кардинально пересмотрел собственные взгляды и оценки. Автор концепции креативного класса признал несостоятельность её сверхоптимистических интерпретаций и пишет о ней в прошедшем времени, как о сравнительно кратком периоде завышенных ожиданий. Гуру креативной экономики уже не верит в то, что креативный класс – великий созидатель и универсальный спаситель общества. «На рубеже XXI века креативный класс насчитывал порядка 40 млн граждан – треть работающего населения США. На мой взгляд, в наше время это был привилегированный и доминирующий класс, а его вкусы, предпочтения и склонности меняли не только наши большие города, но и нашу культуру, рабочий уклад и общество в целом. <...> Я считал, что процветающие города превосходили все остальные за

счёт трёх “Т” экономического развития: технологий, талантов и толерантности» [Флорида Р. 2018: xvii–xviii]. Урбанист сознаётся в том, что был излишне оптимистичен, полагая, что большие города и креативный класс сами по себе могут способствовать росту качества жизни и благосостояния [Флорида Р. 2016]. Однако на практике зачастую происходит процесс вытеснения людей творческих профессий из мест их привычного обитания и замещение креативных пространств «новой безликой массой богачей, фешенебельных ресторанов и магазинов» [Флорида Р. 2018: xix]. Эксперт подчёркивает, что больше не входит в число урбанистов-оптимистов, и указывает на то, что урбанисты-пессимисты оценивают происходящие в настоящее время процессы как результат ничем не сдерживаемой погони за сверхприбылью: «К возрождению городов в первую очередь стремятся алчные капиталисты, перестраивающие одни районы и уничтожающие другие для получения прибыли. Глобальная урбанизация навязывается миру безжалостным неолиберальным капиталистическим порядком, определяющая черта которого – не прогресс и экономическое развитие, а труппы, в которых бушуют экономический, гуманитарный и экологический кризисы устрашающих масштабов. Джентрификация\*\* и неравенство – прямые следствия реколонизации городов обеспеченными и влиятельными людьми» [Флорида Р. 2018: 4].

По сути, Р. Флорида остро ставит вопрос о прекариатизации креативного класса. Как оказалось, часто богатство «не дружит» с креативностью. Молодые, талантливые люди свободных профессий не могут позволить себе жизнь в городах миллионеров. Происходит процесс духовной деградации, «кризис творческих возможностей в суперзвёздных городах» [Флорида Р. 2018: 39, 38–41]. Технические специалисты, офисный планктон, зарабатывают больше артистов разнообразных сфер искусства, успех в которых особенно ненадёжен. В то же время именно в больших городах по-прежнему сохраняется шанс на то, чтобы добиться успеха благодаря личным способностям и талантам. Столкновение классов и идей в городах продолжает оставаться двигателем прогресса, однако носит кризисный характер.

В интерпретации Р. Флориды новый кризис городов – это история вышедшей из-под контроля джентрификации центральных районов в самых крупных, наиболее богатых, многонациональных и космополитичных городах развитых стран, история перенаселённых трупп и невыносимой нищеты мегаполисов в

---

\*\* Джентрификация – процесс разрушения сложившейся городской социальной среды в центральных районах городов в результате роста цен на недвижимость и услуги вследствие скупки офисных помещений и жилого фонда с инвестиционными целями. В результате джентрификации население исторически сложившихся районов утрачивает возможность поддерживать привычный образ жизни и вытесняется в пригороды с более доступными ценами либо в менее благополучные части города [Флорида Р., 2018: 67–90].

странах третьего мира, «гибели когда-то крепкого среднего класса, очаровательных пригородов и небольших промышленных городов» [Флорида Р. 2018: xii]. По мнению урбаниста, «менее чем за десять лет возрождение <...> крупных городов и населённых пунктов <...> привело к резкому всплеску джентрификации и снижению потребительских возможностей, вбив клин между богатыми приезжими и бедствующим коренным населением».

Даже названия глав последней книги Р. Флориды – «Урбанизм по принципу “Победитель получает всё”» и “Город элит”» [Флорида Р. 2018: 14–37, 38–66] – свидетельствуют о радикальном изменении тональности автора. Сегодня Р. Флорида – враг крупных городов как рассадников социального неравенства, индикатора, проявляющего самые тревожные тенденции трансформации либеральной экономики, приводящей к тому, что «по мере исчезновения среднего класса и занимаемых им районов территория страны распадается на небольшие островки изобилия, благополучия и обширные бедные отстающие области» [Флорида Р. 2018: xxi].

## **КРЕАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА НЕ ПАНАЦЕЯ: КЛЮЧЕВЫЕ КРИЗИСНЫЕ ТОЧКИ ПРОЦЕССА УРБАНИЗАЦИИ**

В настоящее время наблюдается ряд очевидных черт кризисного развития процесса урбанизации, обусловленного: 1) неконтролируемым ростом цен на жильё, 2) растущим социальным неравенством, 3) джентрификацией. В этой связи актуальными становятся задачи выявления и описания основных параметров кризиса, определения важнейших факторов, его формирующих, предложения практических мер по созданию более благоприятной городской среды, повышающей качество жизни большей части населения [Флорида Р., 2018: xxiv].

На системном уровне современный кризис развития городов включает в себя кризис пригородов, кризис урбанизации и системный кризис современного капитализма в целом. По мнению Р. Флориды, сегодня можно выделить пять ключевых кризисных точек [Флорида Р. 2018: 6–9].

1. Ускоряющийся рост разрыва в экономическом развитии мира между небольшим числом супергородов и ведущих технологических центров и остальными территориями. Богатые, ориентированные на глобальный рынок города окружают деиндустриализированные регионы, переживающие упадок.

2. «Кризис успеха», выражающийся в ошеломляющем уровне социального неравенства, заоблачных ценах на недвижимость и таком явлении как перерастание уже ставшей привычной джентрификации в феномен «плутократизации» и «олигархизации» городов, превращение их в средоточие лиц, добившихся материального успеха благодаря коррупции и незаконным махинациям. Среди проявлений «кризиса успеха» прежде всего обращают на себя внимание целые

кварталы фешенебельного жилья, купленного с инвестиционными целями и превращающимися в «мёртвые» городские зоны. При такой модели городского развития представители профессий социальной сферы оказываются не в состоянии оплачивать жильё в этих районах и вынуждены приезжать на работу из менее благополучных мест, затрачивая на дорогу непропорционально большое время и создавая эффект маятниковой миграции между центрами благополучия и менее успешной периферией.

3. Сегрегация и социальное расслоение в городах, образование гетто, упадок районов среднего класса [Флорида Р. 2018:]; [Sandel M.J. 2012]. «В Великобритании доля семей среднего класса уменьшилась до двух третей в 1980 г., а сегодня составляет меньше половины, тогда как число бедных семей за тот же период выросло с 17% до 27%. В США количество семей, живущих в районах, относящихся к среднему классу, тоже сократилось с 65% в 1970 г. до 40% в 2012 г., тогда как доли и бедного, и богатого населения значительно выросли. За прошедшие 15 лет средний класс сократился в девяти из десяти агломераций США. Американские города теперь делятся на крупные зоны концентрированного неблагополучия и гораздо менее обширные зоны концентрированного богатства» [Флорида Р., 2018: 7–8]; [1]. Города становятся лоскутными образованиями, в которых небольшие островки благополучия окружены значительными пространствами социально-экономического упадка.

4. Богатство возвращается в центры городов, бедность вытесняется в пригороды, некогда служившие в США образцом процветания и являвшиеся местом концентрации среднего класса. Сегодня они становятся средоточием экономического упадка и неблагополучия, более не обеспечивают прежних социальных возможностей [Флорида Р. 2018: 182, 180–198], в результате чего многим американцам выгоднее жить в более дорогом съёмном жилье в городах, чем тратить средства на личный автомобиль в условиях неразвитости в Соединённых Штатах общественного транспорта [Флорида Р. 2018: 188]. Именно в необустроенности пригородных территорий эксперты видят причину победы Д. Трампа на президентских выборах. При этом девять из десяти самых зажиточных районов США также находятся в пригородах [Флорида Р. 2018: 194, 191].

5. Кризис урбанизации развивающихся стран, связанный с феноменом *роста богатства без роста общего уровня социально-экономического благополучия*. Данная тенденция проявляется в урбанизации без качественного развития, массовом переселении, не приводящем к росту уровня жизни переселившихся. По оценкам экспертов, сегодня в условиях городских трущоб проживает более 800 млн человек, и это количество будет только расти.

Нагляднее всего данные тенденции проявили себя в Лондоне и городах США, однако указанные процессы происходят и в других странах, а также яв-

ляются вполне вероятным сценарием будущего, которое можно прогнозировать уже сегодня.

Несмотря на более развитую, чем в англосаксонских странах, систему социальной защиты в Европе, в европейских крупных городах в последние десятилетия также отмечается существенный рост неравенства доходов и экономической сегрегации, проблемы которой значительно обострились в таких европейских городах, как Лондон, Стокгольм, Мадрид и Милан [Флорида Р. 2018: 118]; [Tammaru T. et al. 2019].

## **РАСТУЩЕЕ НЕРАВЕНСТВО, КЛАСТЕРИЗАЦИЯ И СЕГРЕГАЦИЯ**

Растущее неравенство и сегрегация являются результатом изменений в соцобеспечении и жилищной политике, которые не справляются с увеличивающимся экономическим давлением на крупные города. По мнению Р. Флориды, *рост неравенства и сегрегация «являются результатом принципиального выбора»*, поскольку данные тенденции в европейских городах, особенно в признанных образцах равенства и социальной демократии, свидетельствуют о «существовании глубинных характерных особенностей <...> нарастающего процесса реурбанизации, который несёт с собой обострение различий» [Флорида Р. 2018: 137].

Урбанист полагает, что сочетание экономического неравенства и экономической сегрегации имеет фатальные последствия, поскольку усиливает преимущества верхушки общества, *усугубляя и закрепляя безысходное положение низших слоёв*. В совокупности эти тенденции формируют не только неравенство экономических ресурсов, но и более устойчивое и пагубное неравенство возможностей» [Флорида Р. 2018: 137–138]. Особую тревогу вызывает стойкое сохранение неравенства: «75% районов США, которые были бедными в 2000 г., остались бедными и десятилетия спустя. А 80% состоятельных районов, по данным 1990 г., сохранили своё благосостояние даже спустя 20 лет» [Флорида Р. 2018: 138–139].

Сегодня очевидно наличие прямой связи между большой концентрацией креативной индустрии и высокодоходных отраслей и ростом неравенства [Зубофф Ш. 2022]. В практическом отношении эта взаимосвязь свидетельствует о необходимости корректировки и смягчения указанных процессов, поскольку экономический рост как таковой, воспринимаемый в качестве самостоятельной ценности вне контекста социальных последствий и общего благополучия общества, асоциален, так как «эффeктивной» (то есть генерирующей как можно более высокие прибыли) экономике не нужны «лишние люди», экология, социальное благополучие, безопасность личности и общества в целом. *Ориентированные на безоглядный экономический рост стратегии социально-экономической политики сфокусированы на самовоспроизведении текущих негативных в долгосрочном отношении тенденций, если они приносят рост показателей прибыли. Итогом этого ха-*

*отичного процесса становятся экономические, экологические, социально-политические кризисы, включающие войны, революции и социальные потрясения.* В данной связи вполне закономерно, что «более низкий уровень экономической сегрегации зафиксирован в агломерациях с большим числом вакансий для рабочего класса и более активным профсоюзным движением, которое способствует росту зарплат “синих воротничков”» [Флорида Р. 2018: 133]. При этом, «в целом по США креативный класс всё больше замыкается в своих анклавах, отделённых от менее благополучных районов, где проживают представители сферы обслуживания и рабочие» [Флорида Р., 2018: 178].

Мощным фактором усугубления глобального неравенства является превышающая уровень экономического роста доходность капитала [Флорида Р. 2018: 36]; [Ср.: Пикетти Т. 2016]. «Примерно за 40 лет, с 1978 по 2015 г. зарплата генерального директора выросла более чем на 940%, а обычных работников – всего на 10%. В 1965 г. рядовой генеральный директор зарабатывал в 20 раз больше, чем рядовой работник. К 2000 г. этот показатель превысил соотношение 300:1 и сохраняется на этом уровне до настоящего времени. Рост зарплат генеральных директоров был обусловлен в основном ростом популярности акционерных опционов и других компенсаций в виде акций, которые, как считалось, станут мощным стимулом для повышения эффективности труда. Но это не сработало – оказалось, что успешность компании не так уж сильно зависит от зарплаты генерального директора. Согласно исследованию, в котором приняло участие 800 генеральных директоров из 429 корпораций, с 2004 по 2014 г. компании, высшее руководство которых получало самую высокую зарплату, продемонстрировали наихудшие экономические показатели» [Флорида Р. 2018: 16, также прим. 4 на с. 290].

В 1990-е годы невероятной казалась оценка состояния основателя компании «Майкрософт» Билла Гейтса, насчитывавшего 45 млрд долл. В сентябре 2020 г. состояние основателя «Амазон» Джеффа Безоса оценили в 200 млрд долл. [3]. Однако это уже никого не удивило, при том, что мировая экономика находится в явном кризисе.

Значительный вклад в рост неравенства и сегрегации вносит и концентрация специалистов в определённых востребованных отраслях современной экономики. «Кластеризация талантливых специалистов и экономической инфраструктуры порождает однобокую, неравноправную урбанизацию, в которой благоденствует несколько крупных городов и <...> элитных районов, а многие другие стагнируют или отстают в развитии. В итоге те же самые силы, которые управляют ростом крупных городов и экономики в целом, создают разделяющие нас барьеры и сдерживающие нас противоречия» [Флорида Р. 2018: хxi, 37]; [Ср.: Кин Э, 2016].

Характерными чертами нашего времени становятся социальный и территориальный раскол общества, его социально-экономическая дезинтеграция и рас-

слоение, увеличение имущественного неравенства. Рост числа научных публикаций, выражающих обеспокоенность данными тенденциями, фактически свидетельствует о попытках применения классового подхода к современным социально-экономическим проблемам [Флорида Р. 2018]; [Стэндинг Г. 2020]. Работы теоретика креативного класса вызывают вопрос о том, не являются ли его размышления примером торжества классового подхода при том, что в современных условиях сетевой, цифровой экономики само понятие «класс» размыто и не кажется полностью адекватным для осмысления происходящих социально-экономических трансформаций?

## **ПАРТИЙНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ КРИЗИСА ГОРОДОВ В СОЕДИНЁННЫХ ШТАТАХ**

Показательным примером *высокой степени идеологизации современных западных научных исследований*, равно как и политического измерения структуры территориального расселения служит тот факт, что в своей работе, посвящённой новому кризису городов, Р. Флорида не смог обойти вниманием темы «популизма», брексита и избрания Д. Трампа президентом США в 2016 г. [Флорида Р. 2018: xxiii–xxiv, 11, 223, 237 и др.]. «Новый кризис городов» – идеологизированная книга, в которой явно просматриваются партийные симпатии автора. Урбанист настойчиво подчёркивает, что за 45-го президента Соединённых Штатов голосовали регионы, основную массу которых составляет белое население с невысоким уровнем образования: «численность населения городов, отдавших голоса за Трампа, составила 420 тыс. человек, в то время как средняя численность населения городов, проголосовавших за Клинтон, – 1,4 млн человек». Экономист указывает, что «регионы разделяются на демократические и республиканские не по штатам, а по фактору плотности населения» [Флорида Р. 2018: 195]. В ходе нескольких президентских кампаний демократические кандидаты имели перевес голосов в больших городах, а также крупных густонаселённых и сильно урбанизированных пригородах. В сельской местности и пригородах с малой плотностью населения побеждали республиканцы.

По мнению американского урбаниста, кризис пригородов означает завершение «эпохи дешёвого экономического роста», достигавшегося за счёт строительства дорог и инфраструктуры, возведения жилых домов на неосвоенных землях, за которым следовал бум потребления, связанного с необходимостью покупки мебели, бытовой техники и других товаров. Данная модель экономического роста обходилась дешевле, чем строительство новых линий метрополитена, туннелей и высотных зданий в уже сформировавшихся городах [Флорида Р. 2018: 197]. Однако, по мнению Р. Флориды, модель роста пригородов уже не соответствует потребностям экономики, основанной на знаниях. Пригороды пере-

стали быть двигателем экономического роста. Способы решения данной проблемы эксперт видит в обустройстве пригородов и развитии в них сетей общественного транспорта, которые бы связали окраины с городскими центрами [Флорида Р. 2018: 198].

*«Новый кризис городов» Ричарда Флориды – попытка сохранить баланс между беспристрастным анализом и конъюнктурой рынка консалтинговых услуг в сложившемся ключе либеральных подходов к экономике.*

Учитывая кардинальный сдвиг в оценках происходящих социально-экономических трансформаций, продемонстрированный в последней работе американского урбаниста, уместно говорить о том, что его наследие вполне можно разделить на периоды «раннего» и «позднего» Р. Флориды. Примечательно при этом, что экономисты и издатели продолжают зарабатывать на его концепции и оценках креативного класса, с которыми сам он сегодня уже не согласен. Автор ловко оседлал тренд, «популистскую» волну, возникшую на фоне очевидного роста социального расслоения и экономических дисбалансов в развитии, в условиях, когда мантры о социально-экономических чудесах креативности и эффективности «невидимой руки рынка» утрачивают былую привлекательность. После многолетнего доминирования в общественных науках либеральных подходов, переосмысление Р. Флоридой собственных взглядов не менее примечательно, чем широкие дискуссии, которыми ознаменовался выход в свет в 2014 г. книги Томаса Пикетти «Капитал в XXI веке». Характерно и то, что в 2020 г. была опубликована другая работа этого автора – «Капитал и идеология» [Piketty T. 2020], развивающая указанное направление критики сложившегося либерального социально-экономического порядка.

В начале 2000-х годов Р. Флорида сумел использовать волну оптимистических завышенных ожиданий, сегодня же демонстрирует попытку возглавить новый, на сей раз пессимистический тренд катастрофизма и роста обеспокоенности по поводу усугубляющихся глобальных проблем.

Несколько глав «Нового кризиса городов» посвящены классовому разделению и особенностям «мозаичного мегаполиса», состоящего из перемежающихся классовых зон. Уделяет Р. Флорида внимание и моделированию социально-экономического развития городов. Работа изобилует статистическими данными и таблицами, которые скорее призваны поразить воображение читателей, чем дают ценную осмысленную информацию по исследуемой автором тематике.

Со многими выводами урбаниста можно согласиться, однако в ряде случаев они не столь однозначны, как кажутся на первый взгляд, поскольку представляют точку зрения, удобную для крупного капитала и инвестиционных дельцов, готовых уничтожить сложившуюся социальную и экосистему под разнообразными красивыми лозунгами. Достаточно часто, причём, по-видимому, не замечая этого, Р. Флорида измеряет эффективность экономики объёмами выколачи-

ваемых из средств производства доходов, оценивает успех деньгами и темпами их прироста, а не долгосрочной устойчивостью социально-экономического положения и показателями качества жизни [Флорида Р. 2018: 30]. Например, эксперт сетует на ущерб экономике США от законодательных ограничений жилищного строительства, демонстрируя в данном случае лукавую логику дельца-девелопера, а точнее востребованного консультанта таких девелоперов. Вырубка парков и точечная застройка перегруженных инфраструктурой микрорайонов «экономически эффективна», поскольку позволяет извлекать максимум прибыли, не задумываясь даже о среднесрочных социально-экономических последствиях для города в целом, не говоря о действительно долгосрочном, стратегическом планировании.

Начав исповедоваться в собственных «креативных прегрешениях» против истины, Р. Флорида регулярно возвращается на привычную почву пропаганды спекулятивного экономического роста и кластеризации, которую сам обличает на страницах той же работы в колоссальных перекосах социально-экономического развития. Подобных внутренних противоречий в новом исследовании американского урбаниста достаточно много. Их можно было бы объяснить сложностью темы исследования, однако Р. Флорида никак не оговаривает этих противоречий, либо оговаривает, но даёт рекомендации, которые ничего не меняют, поскольку не новы и игнорируют обозначенные автором проблемы. Складывается впечатление, что экономист даже не замечает этого несоответствия, пытается искусственно, механически увязать выводы беспристрастного научного социально-экономического анализа с конъюнктурными оценками аналитика, зарабатывающего на консалтинговых услугах крупному бизнесу, которому, разумеется, любые попытки реализации долгосрочной градостроительной политики, в основе которой будут лежать интересы общества и будущих поколений, равно как и государственное регулирование, совершенно чужды и нежелательны.

Ультралаiberaльные рецепты Р. Флориды включают, среди прочего, отмену государственного регулирования в сфере землепользования и отказ от частных домов в пользу арендуемого жилья [Флорида Р. 2018: 31–32]. Фактически автор предлагает окончательно забыть десятилетиями пестовавшиеся либеральными и демократическими теоретиками и экономистами представления о гражданах – ответственных собственниках, принять процесс прекариатизации и обнищания масс, смирившись и даже поддержав экономическую модель, в рамках которой у людей не останется ничего, кроме своих рук и «креативных» когнитивно-эмоциональных способностей, которые будут использоваться на благо складывающегося порядка сетевой и шеринговой экономики<sup>1</sup> [Botsman R., Rogers R.

---

<sup>1</sup> Шеринговая экономика (от англ. sharing economy – экономика общего пользования или совместного потребления) – экономическая модель, основанная на коллективном использовании то-

2010]; [Slee T. 2017]; [5], чреватого окончательным крахом социального государства, ориентации на построение общества всеобщего благосостояния и опасными долгосрочными социально-экономическими последствиями, поскольку лишает граждан и домохозяйства хотя бы небольшого запаса экономической независимости и финансовой устойчивости, необходимость которой стала очевидна в период пандемии *COVID-19*, когда сотни тысяч арендаторов оказались неспособны платить за съёмное жильё, так как практически не имели никаких накоплений.

Как и в своём бестселлере о креативном классе, в «Новом кризисе городов» Р. Флорида фокусирует внимание на финансовых показателях третичного сектора экономики, однако такой подход не помогает найти решение проблем общего социально-экономического развития и благополучия большей части населения. Без соответствующей государственной фискальной и социальной политики затрагиваемые автором проблемы нерешаемы. Как и самая известная работа американского урбаниста «Креативный класс: люди, которые создают будущее» [Флорида Р. 2016], его новая книга разочаровывает отсутствием конкретных примеров, обилием впечатляющих цифр и общих слов без осмысления и предметного сравнительного анализа.

В ряде приводимых Р. Флоридой аргументов неочевидно наличие причинно-следственных связей, просматриваются видимые корреляции, но остаётся неясным, носят ли они внутренний сущностный характер [Флорида Р. 2018: 51]. Р. Флорида упоминает эффективные компании – лидеров цифровой экономики «Убер» (*Uber*) и «Эрбиэнби» (*Airbnb*) [Флорида Р. 2018: 54]; [4]. Указанные компании демонстрируют техническую и финансовую эффективность, считаются сверхуспешными, удобными для пользователей, однако модель их работы вызывает массу вопросов более глубокого свойства – о благотворности общего социально-экономического воздействия этих компаний на общество, структурного влияния на сферы занятости, социального благополучия и социального капитала социума. Этих актуальных, сложнейших и важнейших в долгосрочной перспективе тем автор ожидаемо избегает, пытаясь балансировать между выявлением очевидных кризисных явлений современного социально-экономического развития и приверженностью сложившимся, привычным и удобным либеральным формам хозяйствования и восприятия окружающего мира.

Упоминает Р. Флорида и предложение ряда экономистов о необходимости принять законы, гарантирующие *интеграцию доходов* (*income integration*), то есть устойчивость и равновесие общественных отношений в социальной системе с

---

варов и услуг, бартере и аренде вместо владения на правах собственности. Исходит из положения о том, что удобнее и выгоднее платить за временное использование нужного продукта, чем владеть этим продуктом на постоянной основе.

разными уровнями доходов [Флорида Р. 2018: 70–71], однако данная тема также не нашла у урбаниста развития.

Экономист достаточно внимательно проанализировал феномен негативных социально-экономических последствий джентрификации, однако в итоге пришёл к заключению, что джентрификация – естественный исторический процесс, соответствующий чередующимся периодам упадка и роста благополучия отдельных районов [Флорида Р. 2018: 71]. С подобного рода констатациями сложно и бессмысленно спорить, однако они вряд ли помогают выработке конструктивной социально-экономической политики, которая позволила бы смягчить отрицательные последствия указанного процесса, зато такие оценки удобны для мотивации пристрастия либеральных экономистов пускать развитие общества на самотёк, отказываясь от выявления и заблаговременного решения назревающих социальных проблем.

Р. Флорида пишет: «Джентрификация происходит в <...> группе городов и агломераций, жить в которых дорого, но выгодно», и приходит к выводу, что «джентрификация – это скорее показатель успеха городов и агломераций, чем общая их характеристика» [Флорида Р. 2018: 79, 80]. В этих оценках снова проявляется смешение критериев. С точки зрения глобальной конкурентоспособности социально безответственного либерального капитализма этот процесс действительно можно расценивать как показатель успеха. Но с позиции долгосрочного социально-экономического благополучия местных жителей и общества в целом, эта тенденция – свидетельство дисбалансов развития, концентрации капиталов и возможностей в одном месте за счёт остальных территорий.

Свойственная Р. Флориде противоречивость оценок действительности проявилась и в том, что в одной и той же главе урбанист сначала прослеживает этапы джентрификации, опираясь на исследование Уильяма Истерли подобных процессов в Лондоне с 1641 г. [Флорида Р. 2018: 71], а затем отмечает, что «джентрификация – недавний феномен», усилившийся с 2000 года [Флорида Р. 2018: 75].

Множество подобных примеров создаёт устойчивое ощущение тенденциозности анализа происходящих процессов и жонглирования данными в целях подмены одного явления обсуждением вопросов иного порядка. Как и в «Креативном классе», в «Новом кризисе городов» бросается в глаза отсутствие определения понятий и подчас специфически односторонняя интерпретация фактов, поскольку автор никак не может определиться, что важнее – социальная гармония, стабильность и порядок или экономический рост на рельсах привычного либерального социально безответственного капитализма. Создаётся устойчивое впечатление, что Р. Флориде намного ближе второе, поэтому в какой-то момент джентрификация из социально-опасного, а значит и чреватого социально-политическими потрясениями явления превращается у экономиста в признак успешного развития [Флорида Р. 2018: 85]. Фактически это может быть конста-

тацией, однако, естественно ожидать каких-то объяснений, можно ли смягчить и гармонизировать эти противоречивые тенденции.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Р. Флорида считает, что развитая система социального обеспечения и прогрессивное налогообложение могут стимулировать экономический рост [Флорида Р. 2018: 110–111]. Действительно, исследования Международного валютного фонда выявили следующие закономерности:

1. В странах, в которых перераспределяется большая часть доходов, неравенство ниже.
2. В странах с более высоким уровнем перераспределения доходов наблюдаются более высокие темпы экономического роста.
3. Мероприятия, проводимые в рамках снижения неравенства, приводят к увеличению темпов экономического роста [1]; [2].

Приведённые оценки экспертов свидетельствуют о том, что «невидимая рука рынка» не способна регулировать дисбалансы и негативные тенденции социально-экономического развития. Необходима долгосрочная и ответственная социальная политика, развитие социальной ответственности как бизнеса, так и государства, повышение роли нравственных критериев при проведении социально-экономической политики.

Работа Р. Флориды должна побуждать к действиям, не к смиренному принятию известных фактов, по-видимому, неизбежного процесса роста многомиллионных гигантских городов, а к осознанию того, что многочисленные кризисные явления, связанные с данной тенденцией, диктуют необходимость заблаговременной выработки государственных мер долгосрочного стратегического прогнозирования, планирования и управления в сфере урбанизации.

Важнейшим направлением обеспечения социально-политической стабильности государств в условиях кризисных явлений развития современной цифровой экономики является реализация активной государственной информационной политики, политики идентичности, ориентированной на консолидацию общества, купирование разрастающихся классовых и мировоззренческих противоречий, обусловленных поляризацией социума на привилегированные группы и новые, порождённые развитием информационных технологий, страты прекариата и креативного класса. Меры стратегического планирования, обеспечения долгосрочного устойчивого социально-экономического развития и стабилизации необходимо дополнять активной идейно-политической, просветительской и воспитательной работой, направленной на популяризацию и объяснение необходимости поддержания в обществе консолидирующих его членов культурно-исторического наследия и разделяемых большинством ценностей. Важ-

ность этой работы связана с тем, что современное общество, вовлечённое в социальные сети и «таргетированные»<sup>2</sup>, «кастомизированные»<sup>3</sup>, фрагментирующие социум информационные потоки, в значительной степени утрачивает поле общенациональной информационной среды, которая в прошлом поддерживала коллективную идентичность, стремление общества к национально-государственному единству.

## ИСТОЧНИКИ

1. Hennig B., Dorling D. Poverty and Wealth, 1980–2010. London mapper. A Social Atlas of London. Available at: <http://london.worldmapper.org/analysis/poverty-and-wealth-1980-2010/> (accessed 7.07.2022).

2. Hong P., Li H., Peng A. World Economic Situation and Prospects. Weekly Highlight. UN Department of Economic and Social Affairs, 13 May 2014. 1 p.

3. Jeff Bezos. CEO and Founder, Amazon. Available at: <https://www.forbes.com/profile/jeff-bezos/#7729bf331b23> (accessed 7.07.2022).

4. Slee T. The secret libertarianism of Uber & Airbnb. Companies like Uber and Airbnb may seem to lean left, but they're rooted in deregulation and uncertain employment. *Salon*. 28 January 2014. Available at: [https://www.salon.com/2014/01/28/the\\_big\\_business\\_behind\\_the\\_sharing\\_economy\\_partner/](https://www.salon.com/2014/01/28/the_big_business_behind_the_sharing_economy_partner/) (accessed 7.07.2022).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Аткинсон Э.Б. 2018. Неравенство: как с ним быть? М.: Дело, 532 с.

Болдуин Р. 2018. Великая конвергенция: информационные технологии и новая глобализация. М.: Дело, 415 с.

Гоним В. 2012. Революция 2.0. СПб.: Лениздат, 352 с.

Зимбардо Ф., Коломбе Н. 2017. Мужчина в отрыве. М.: Альпина паблишер, 342 с.

Зубофф Ш. 2022. Эпоха надзорного капитализма. Битва за человеческое будущее на новых рубежах власти. М.: Издательство Института Гайдара, 784 с.

Кин Э. 2016. Ничего личного: Как социальные сети, поисковые системы и спецслужбы используют наши персональные данные. М.: Альпина паблишер, 224 с.

Пикетти Т. 2016. Капитал в XXI веке. М.: Ад Маргинем Пресс, 592 с.

---

<sup>2</sup> Таргетинг (англ. *target* – цель) – рекламный механизм, позволяющий выделить из всей имеющейся аудитории только ту часть, которая удовлетворяет заданным критериям (целевую аудиторию), и показывать рекламу именно ей.

<sup>3</sup> Кастомизация (от англ. *to customize* – настраивать, изменять) – индивидуализация продукции под заказы конкретных потребителей путём внесения конструктивных или дизайнерских изменений (обычно – на конечных стадиях производственного цикла), подборка информационных и рекламных сообщений в Интернете в соответствии с предпочтениями пользователя, выявленными средствами анализа его поведения в Сети – поисковых запросов, посещаемых сайтов и т.д.

Стиглиц Дж.Ю. 2020. Люди, власть и прибыль: Прогрессивный капитализм в эпоху массового недовольства. М.: Альпина паблишер, 430 с.

Стиглиц Дж.Ю. 2016. Великое разделение: неравенство в обществе или, Что делать оставшимся 99% населения? М.: Эксмо, 475 с.

Стиглиц Дж.Ю. 2015. Цена неравенства: Чем расслоение общества грозит нашему будущему. М.: Эксмо, 256 с.

Стэндинг Г. 2020. Прекариат: новый опасный класс. М.: Ад Маргинем пресс, 368 с.

Флорида Р. 2018. Новый кризис городов: Джентрификация, дорогая недвижимость, растущее неравенство и что нам с этим делать. М.: Точка, xxiv + 344 с.

Флорида Р. 2016. Креативный класс: люди, которые создают будущее. М.: Манн, Иванов и Фербер, 373 с.

Флорида Р. 2014. Кто твой город?: креативная экономика и выбор места жительства. М.: Strelka press, 366 с.

Флорида Р. 2012. Большая перезагрузка: как кризис изменит наш образ жизни и рынок труда. М.: Классика-XXI, 238 с.

Форд М. 2019. Роботы наступают: Развитие технологий и будущее без работы. М.: Альпина нон-фикшн, 572 с.

## REFERENCES

Atkinson A.B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge: Harvard University Press. 400 p.

Baldwin R. 2016. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization.* Cambridge: Belknap Press. 344 p.

Botsman R., Rogers R. 2010. *What's Mine Is Yours: The Rise of Collaborative Consumption.* New York: Harper Business. 304 p.

Florida R. 2017. *The New Urban Crisis: How Our Cities are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class—and What We Can Do About It.* New York: Basic Books. 352 p.

Florida R. 2010. *The Great Reset: How New Ways of Living and Working Drive Post-Crash Prosperity.* New York: Harper. x + 225 p.

Florida R. 2009. *Who's Your City: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life.* New York: Basic Books. 384 p.

Florida R. 2002. *The Rise of the Creative Class And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life.* New York: Basic Books. 416 p.

Ford M. 2015. *The Rise of the Robots: Technology and the Threat of a Jobless Future.* New York: Basic Books. xviii + 334 p.

Ghonim W. 2012. *Revolution 2.0: The Power of the People Is Greater Than the People in Power: A Memoir.* 320 p.

*Global Trends to 2035: Geo-Politics and International Power.* Brussels: European Parliamentary Research Service, Global Trends Unit, September 2017. 110 p.

*Global Trends 2030: Alternative Worlds.* 2012. National Intelligence Council. 160 p.

Keen A. 2015. The Internet Is Not the Answer. New York: Grove Press. 288 p.

Piketty T. 2020. Capital and Ideology. Cambridge: Harvard University Press. ix + 1093 p.

Piketty T. 2014. Capital in the Twenty-First Century. Cambridge: Belknap Press, 2014. x + 685 p.

Sandel M.J. 2012. What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets. London: Allen Lane. 256 p.

Slee T. 2017. What's Yours Is Mine: Against the Sharing Economy. 2<sup>nd</sup> edition. New York: OR Books. 234 p.

Standing G. The Precariat: The New Dangerous Class. London: Bloomsbury Academic, 2011. x +198 p.

Stiglitz J.E. 2019. People, Power, and Profits: Progressive Capitalism for an Age of Discontent. New York: W.W. Norton & Company. 366 p.

Stiglitz J.E. 2015. The Great Divide: Unequal Societies and What We Can Do About Them. New York: W.W. Norton & Company. 464 p.

Stiglitz J.E. 2012. The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York: W.W. Norton & Company. 448 p.

Tammaru T., Marcińczak S., Van Ham M., Musterd S. (eds.). 2019. Socio-Economic Segregation in European Capital Cities: East Meets West. London: Routledge, 414 p.

Timberg S. 2015. Culture Crash: The Killing of the Creative Class. New Haven: Yale University Press, 2015. x +310 p.

Zimbardo P., Coulombe N. 2016. Man Interrupted: Why Young Men are Struggling & What We Can Do About It. Newburyport: Conari Press. 352 p.

Zuboff Sh. 2019. The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power. London: Profile Books. 692 p.

## **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**СУРГУЛАДЗЕ Вахтанг Шотович**, кандидат философских наук, докторант Департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49.

**Vakhtang Sh. SURGULADZE**, Candidate of Science (Philosophy), doctoral candidate at the Department of political science of the Financial University under the Government of the Russian Federation. 49, Leningradskiy prospect, Moscow, 125993 Russian Federation

*Статья поступила в редакцию / Received 31.07.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 10.08.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 12.08.2022.*

УДК: 930.85(73)

DOI: 10.31857/S2686673022100078

EDN: GWVHND

## **Верховный суд США: его презентация в кино, на телевидении, в литературе страны и восприятие обществом**

**В.М. Халилов**

*Институт США и Канады имени академика Г.А. Арбатова  
Российской академии наук (ИСКРАН).*

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

*РИНЦ ID: 464270*

*ORCID: 0000-0003-1665-1206*

*e-mail: v.khalilov@iskran.ru*

---

**Резюме.** С момента своего основания Верховный суд воспринимался как важная уравновешивающая сила в очерчивании надлежащих юридических границ между федеральной властью и властью штатов, с одной стороны, и властями и правами граждан – с другой. Рассматривая дела по таким насущным социальным вопросам, как аборт, позитивная дискриминация, однополые браки, смертная казнь, свобода вероисповедания, защита окружающей среды и президентские выборы, Верховный суд принимает решения, оказывающие определяющее влияние на курс, которым движутся современные США, и неоднократно демонстрировавшие, что способны менять ход истории. Недавняя отмена противоречивого решения по делу «Роу против Уэйда» и последовавшая публичная буря возмущения с протестами, беспорядками, харассментом членов Верховного суда и призывами к радикальному расширению его состава (*court-packing*) в очередной раз сделали высшую судебную инстанцию центром общественного внимания и продемонстрировали её определяющую важность для социально-политической жизни страны. Несмотря на обвинения по адресу Верховного суда в политической ангажированности и «беспринципном судебном активизме», его авторитет продолжает оставаться высоким – отсюда болезненные реакции как на судебные победы, так и на поражения, в зависимости от выигрывающей в конкретный момент стороны.

В данной статье рассматривается изображение Верховного суда США и его членов в американской культурной продукции, предназначенной для потребления широкими кругами аудитории, – в литературе, кинематографе, театре и на телевидении. В процессе анализа образцов культурного творчества можно проследить взаимодействие между общественными ценностями, национальными настроениями и юридическими изменениями в разные периоды национальной истории, а также сформировать известное представление о функционировании Верховного суда США и его восприятии в публичном сознании.

**Ключевые слова:** Верховный суд, судебная система, американская культура, литература, кино, театр, телевидение

**Для цитирования:** Халилов В.М. Верховный суд США: его презентация в кино, на телевидении, в литературе и восприятие обществом. *США & Канада: экономика, политика культура* 2022; 52 (10): 98-111. DOI: 10.31857/S2686673022100078

EDN: GWVHND

---

## The Supreme Court of the United States in Popular American Culture: Representation and Public Perception

**Vladimir M. Khalilov**

*Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies,  
Russian Academy of Sciences (ISKRAN)  
2/3, Khlebnny per., Moscow, 121069 Russian Federation  
РИИЦ ID: 464270*

*ORCID: 0000-0003-1665-1206*

*e-mail: [v.khalilov@iskran.ru](mailto:v.khalilov@iskran.ru)*

---

**Abstract.** The article is devoted to the representation of the U.S. Supreme Court and its members in cultural products intended for consumption by a wide range of audiences – in literature, cinema, theater and television.

Since its founding, the Supreme Court has been perceived as an essential balancing force in delineating the proper legal boundaries between federal and state power on the one hand, and authorities and citizens' rights on the other. Reviewing cases on such vital societal issues as abortion rights, affirmative action, same-sex marriages, capital punishment, religious freedoms, environmental protection and presidential elections, the Supreme Court makes decisions which have a significant influence on the direction of the country and repeatedly showed its capacity to change the course of history. Recent overturn of the controversial ruling in *Roe v. Wade* and the following public uproar with protests, riots, harassment of members of the Supreme Court and calls to radical expansion of its composition (court-packing) once again made the highest judicial. Despite permanent accusations of political partisanship and "unscrupulous judicial activism", its authority continues to remain high – hence painful reactions both to judicial victories, and to defeats, depending on the party winning at a particular time.

In the process of analyzing examples of cultural creativity, there could be traced the interaction between social values, national sentiments and legal changes at different periods of national history, as well as be acquired an understanding of the functioning of the U.S. Supreme Court and its perception in the public consciousness.

**Keywords:** Supreme Court, federal judiciary, U.S. Culture, literature, cinema, theater, television

**For Citation:** Khalilov V.M. The Supreme Court of the United States in Popular American Culture: Representation and Public Perception. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2022; 52 (10): 98-111 (In Russ.). DOI: 10.31857/S2686673022100078 EDN: GWVHHD

---

### ВВЕДЕНИЕ

Долгое время Верховный суд США пребывал вне пристального внимания деятелей культуры. В то время как суды первой инстанции становились местом действия многочисленных произведений театра, кино, литературы и телевидения, составивших крайне популярный жанр «судебной драмы» (*courtroom drama*), деятельность высшей судебной инстанции преимущественно игнорировалась, в основном по причине своей сложности для драматизации. Если стилизованная процедура уголовных процессов предлагала бесчисленные драматические воз-

возможности – острый конфликт, часто с загадкой в центре, полный напряжения и неожиданных поворотов, поединок юридических интеллектов противостоящих сторон, правосудие против несправедливости, криминалистические подробности и т.п., то благонаправленный, чинный, ритуализированный мир апелляционного судопроизводства с его абстрактными юридическими концепциями, акцентом на технических аспектах и лишёнными сенсационности делами, сковывали авторское воображение и затрудняли удержание внимания аудитории [Bloomfield M. 1981]. Играла свою роль и известная закрытость «дворянства мантии», настроенно относящейся к коммуникации с представителями средств массовой информации и индустрии развлечений за пределами профессионального декора и официальности. Тем более что Верховный суд всё ещё отказывается допускать телевизионные камеры в зал заседаний, категорически исключая любую вероятность подобных трансляций в обозримом будущем.

Неожиданно в первые десятилетия XXI века внимание СМИ привлекли телепостановки начала прошлого века и текущая работа Суда [1];[2];[3]. Этому предшествовала отмена Верховным судом противоречивого решения по делу «Роу против Уэйда» (*Roe v. Wade*) о праве женщин на прерывание беременности и последовавшая публичная буря возмущения с протестами, беспорядками, харассментом членов Верховного суда и призывами к радикальному расширению его состава (*court-packing*). Всё это сделало высшую судебную инстанцию центром общественного внимания и продемонстрировало её определяющую важность для социально-политической жизни страны.

## «ДВОРЯНСТВО МАНТИИ»

Картина безмятежных мужей, восседающих в роскошно обставленных палатах, облачённых в чёрные робы, рассматривающих дела государственной важности и готовых сутками выслушивать аргументы сторон, чтобы вынести свои беспристрастные и непредвзятые решения, – эта гагиологически-благоговейная традиция в литературе и кино просуществовала до середины века и далее, несмотря на то что в реальности судьи не стеснялись демонстрировать неприкрытую политическую пристрастность. В то же время в прессе появлялись гораздо более скептические и резкие характеристики Верховного суда, особенно когда его решения касались расширения федеральной власти в ущерб законам штатов. Обвинения в предубеждённости возросли многократно после втягивания Суда в полемику о рабстве. Доверие к судебным инстанциям достигло рекордно низкого уровня после оглашения решения по делу «Дред Скотт против Сэндфорда» (*Dred Scott v. Sandford, 1857*) о гражданском статусе рабов, нередко называемое худшим решением в истории Верховного суда, сыгравшим, по мнению ряда исследователей, ключевую роль в начале Гражданской войны [1]. Тем

не менее, острая критика Верховного суда в целом оставалась ограниченной и спорадической, являясь проявлением крайней реакции на наиболее резонансные дела и спорные решения [Bloomfield M. 1981: 4]. В романах Позолоченной эпохи судьи продолжали изображаться как «благожелательные, но величавые» патриции, с активным привлечением религиозных образов и сравнений.

С наступлением новой, индустриальной, материалистичной Прогрессивной эры окружавшая судей пиегистская мифология, рисовавшая их как «эфирных существ», канула в прошлое. Авторы XX века заостряли внимание на подвижных судьями человеческих мотивах, задействуемых стратегемах и политической ангажированности при принятии судебных решений. В романах популистов, утопистов и социалистов судьи Верховного суда представляли как несовершенные, подверженные ошибкам, предубеждениям и внешнему влиянию (класса и капитала) и неспособные представлять абстрактное правосудие в соответствии с нуждами демократии простые смертные.

Произведения той поры – «В ожидании сигнала»/*Waiting for the Signal* (1897) Генри О. Морриса, «Президент Джон Смит»/*President John Smith* (1897) Фредерика Апхэма Адамса, «Радикал»/*The Radical* (1907) Айзека Кана Фридмана – предлагали различной степени радикальности решения – от резкого урезания полномочий Верховного суда до превращения его в совещательный орган без каких-либо реальных рычагов влияния. Либеральные литераторы, хотя и настроенные менее решительно, в свою очередь, упрекали судей в бездушии и формализме, изображая их реликтами доиндустриальной эпохи, «машинами античной логики», способными реагировать только на архаичные юридические доктрины и ставящими неумолимый рационализм выше морали и справедливости (на заре века право рассматривалось как объективная наука, чей прогресс зависел от строгой приверженности установленным прецедентам). Романисты и авторы пьес по-прежнему не преуспевали в создании убедительной картины работы Верховного суда и испытывали сложности в превращении своих политических и экономических тревог в драматургически удовлетворительный материал; они имели мало представления об апелляционном судопроизводстве и внутреннем устройстве Верховного суда, а образы судей продолжали оставаться на уровне лишённых плоти и крови абстракций и стереотипов: пожилые, бесстрастные создания, «единственная функция которых заключалась в защите устаревшего свода юридических предписаний перед угрозой демократической контаминации» [Bloomfield M. 1981: 7].

Характерно, что первой и до недавнего времени единственной кинобиографией судьи Верховного суда была картина «Великолепный янки» (*The Magnificent Yankee*, 1950) режиссёра Джона Стёрджеса по пьесе Эммета Лэйвери (основанной в свою очередь на книге «Мистер судья Холмс» Фрэнсиса Биддла), посвящённая судье Оливеру Венделлу Холмсу-младшему, широко рассматрива-

емому в качестве предтечи правового реализма. В традициях классического голливудского мифотворчества фильм являлся типичной идеализированной и сентиментальной биографией «замечательного человека». Создатели демонстрировали большую заинтересованность в личной, в первую очередь супружеской, жизни Холмса, чем профессиональной карьере, о которой зритель получал лишь самые общие представления и обрывочные сведения (не считая отеческого отношения к многочисленным молодым клеркам и дружбе с Луисом Брэндайсом – первым судьёй иудейского вероисповедания).

Несмотря на то что фильм прослеживает период жизни Холмса от его назначения в Верховный суд, правовая философия, эпохальные решения, не говоря об особых мнениях, которыми в первую очередь славился Холмс, в основном остаются за пределами внимания кинематографистов (о его репутации в качестве «великого диссентера», а также медиатора между либеральным и консервативным лагерями Суда, зритель узнаёт из закадрового повествования). Исключением становится дело «Компания Норзерн секьюритис против Соединённых Штатов» (*Northern Securities Co. v. United States*, 1904) – крупнейшее на тот момент в рамках борьбы правительства с монополиями, послужившее причиной размовки и последующего антагонизма между Холмсом и президентом Теодором Рузвельтом (1901-1909 гг.). Холмс пошёл наперекор назначившему его президенту и в своём мнении написал, что «крупные дела, как сложные, рождают плохие законы», поскольку продиктованы сиюминутными интересами, апеллирующими к чувствам и искажающими трезвость суждения. Демонстрируя своё разочарование, Т. Рузвельт заявил, что «из банана бы вырезал судью с более крепким хребтом», нежели Холмс, и пообещал выкинуть его за дверь, если он ступит в Белый дом снова. Также упоминаются печально знаменитое мнение Холмса о «прямой и явной угрозе» в деле «Шенк против Соединённых Штатов» (*Schenck v. United States*, 1919), где он сравнил распространение пацифистских листовок во время войны с ложной тревогой о пожаре в театре, и авторство мнения большинства в «Дебс против Соединённых Штатов» (*Debs v. United States*, 1919) – вопреки своему репутационному защитника Первой поправки. О более скандальных делах – например, о допустимости принудительной стерилизации умственно отсталых в «Бак против Белла» (*Buck v. Bell*, 1927) – по понятным причинам не сообщалось вовсе, поскольку они явно не вписывались в портрет добродушного, жизнерадостного, но принципиального борца за человеческие честь и достоинство.

Отметим, что при этом, несмотря на статус «идола прогрессивистов» [2], Холмс испытывал мало почтения к индивидуальным свободам, с воодушевлением поддерживая, среди прочего, социальный дарвинизм и евгенику. Являясь прагматиком и скептиком, он рассматривал жизнь в обществе как серию «жесточких компромиссов» [3]. «Великолепный янки» заканчивается домашним визитом

новоизбранного президента Ф.Д. Рузвельта с целью выразить своё почтение ушедшему в отставку судье по случаю его 92-летия. «Вы на войне, мистер президент, сражайтесь как проклятый», – предположительно посоветовал президенту бывший вояка.

Ныне к Холмсу с одинаковой прохладой относятся как консервативные оригиналисты и текстуалисты (за отсутствие пиетета перед буквой Конституции), так и прогрессивные «живоконституционалисты». Последние вменяют ему в вину радикальную приверженность «судебной сдержанности», что приводило к голосованию им в поддержку не только прогрессивных, но и нелиберальных законов [3].

Журналы и газеты массовой циркуляции, тем временем, предлагали значительно более живописные портреты судебных разбирательств. Характерная для репортажей сенсационалистская подача, полная слухов и анекдотов и сопровождаемая красочными иллюстрациями, сочинялась в угоду широкой аудитории, состоявшей преимущественно из представителей среднего и рабочего классов, и предоставляла неисчерпаемый, хотя и ненадёжный, запас информации для будущих исследователей. Более убедительный ревизионистский взгляд на деятельность Верховного суда, в свою очередь, можно обнаружить в произведениях авторов документальной прозы эпохи. Они подробно рассматривали политическую подоплёку процесса принятия решений, корпоративные связи и финансовые операции судей, а также влияние на них классовой принадлежности и общественной реакции на громкие вердикты.

Среди однотипных и одномерных вымышленных изображений членов Верховного суда выделяется мюзикл «Я предпочитаю быть правым» (*I'd Rather Be Right*, 1937 г.) драматургов Мосса Харта и Джорджа С. Кауфмана и поэта-песенника Лоренца Харта – сатирическое изображение событий «Нового курса» Франклина Д. Рузвельта. В мюзикле судьи, охарактеризованные Ф. Рузвельтом как «старые мракобесы», пели и танцевали в окружении юных хористок, провозглашая каждый законопроект президента неконституционным, в итоге признав неконституционной саму Конституцию.

## «УПАКОВКА СУДА»

Ситуация изменилась после внесения президентом Ф.Д. Рузвельтом (1933-1945) законодательной инициативы о расширении Верховного суда, неформально известной как «план упаковки суда» (*court-packing*). Это спровоцировало полномасштабный конституционный кризис. Смещение внимания Верховного суда с вопросов легитимности экономической регуляции на дела о гражданских правах – одновременно остро полемичных и по натуре драматичных – сделало Суд более привлекательным и доступным для авторов художественных произ-

ведений. Через положение о надлежащей правовой процедуре, предусмотренной 14-ой поправкой к Конституции США, судьи постепенно распространили гарантии Билля о правах на отдельные штаты – период, достигший своего пика в виде «конституционной революции» (в либеральном направлении) под председательством судьи Эрла Уоррена. Решения по многим делам того времени нашли своё отражение в произведениях массовой культуры, особенно те, что касались расовой сегрегации и прав обвиняемых в уголовном судопроизводстве.

Например, слушания по делу «Браун против Совета по образованию Топики» (*Brown v. Board of Education of Topeka*, 1954) стали темой минисериала «Раздельные, но равные» (*Separate But Equal*, 1991), посвящённого роли в них будущего судьи Тэргуда Маршалла, в то время как дело «Шеппард против Максвелла» (*Sheppard v. Maxwell*, 1966) послужило вдохновением для популярного сериала «Беглец» (*The Fugitive*, 1963-1967) и позже одноименного фильма о докторе, несправедливо обвинённом в убийстве жены. И даже не интересующиеся юриспруденцией зрители голливудской продукции наизусть знают «правила Миранды», установленные в деле «Миранда против Аризоны» (*Miranda v. Arizona*, 1966), звучащие в многочисленных кинофильмах на криминальную тему. Это и другие решения Верховного суда, расширявшие права обвиняемых (о праве на защиту, неприятии доказательств, незаконных обысках и т.д.) породили целую волну консервативных по духу фильмов с критикой судебных органов, препятствующих эффективной работе полиции и угрожающие ростом преступности. Кинематограф сам стал «фигурантом дела» в «Джакобелис против Огайо» (*Jacobellis v. Ohio*, 1964), посвящённом определению порнографии (владельца кинотеатра обвиняли в хранении и распространении непристойных фильмов в виде французской драмы «Любовники» режиссёра Луи Малля), в решении по которому судья Поттер Стюарт произнёс ставшую крылатой фразу: «Узнаю, когда увижу».

Активизм судьи Э. Уоррена спровоцировал широкую полемику о надлежащей роли судебной власти, разделив юристов на два лагеря: выступавших за то, чтобы при принятии решений судьи руководствовались не только абстрактными принципами, но также общественными интересами, соображениями публичной политики и собственными этическими предпочтениями; и тех, кто считал, что, выходя за рамки логико-дедуктивной трактовки законов, Верховный суд превышает пределы своих полномочий.

## **РБГ (RBG)**

Популярность в американской культуре последних десятилетий судьи Верховного суда США Рут Бейдер Гинзбург – РБГ (1936–2016) значительно превзошла известность любого из её коллег. Рут Гинзбург стала героиней фильмов, пе-

сен, комедийных скетчей, оперы, интернет-мемов, книжек-раскрасок для детей, не считая многочисленных товаров с её изображением [4]. В её адрес звучали и упрёки – в прагматизме, осторожности, умеренности и центризме [5].

Выпущенный на экраны США в 2018 г. документальный фильм РБГ (RBG) Бетси Уэст и Джули Коэн повествует о жизни и карьере Рут Гинзбург с момента её рождения в Бруклине, университетских годах и последующей карьере в качестве судьи, где она проделала путь от Апелляционного суда округа Колумбия при президенте Дж. Картере (1977–1981) до номинации в Верховный суд президентом У. Клинтонем. (1993–2001). РБГ это откровенно восславляющий образец биографии, где даже открывающие фильм нелицеприятные, нарочито гротескные эпитеты из уст её оппонентов и недоброжелателей («эта ведьма, эта нечестивица, этот монстр», «зомби», «злодейка», «позор Верховного суда») в лице наиболее одиозных пандитов и политиков правого толка служат созданию образа выдающейся и героической фигуры (феминистка Глория Стайнем прямо называет её «супергероиней», что иллюстрируется изображением Р. Гинзбург в качестве персонажа комиксов). Такой подход оборачивается тем, что фильм предлагает мало проникновений в работу юридического ума героини, её легальной стратегии и глубокого анализа её судебных побед, и даже нарезки из записей зачтения ею эпохальных мнений в суде сводятся к избитым лозунгам о половом равенстве и резким репликам о недопустимости дискриминации (в то же время авторы посвящают массу времени статусу Гинзбург как «поп-культурной иконы» и кумиру молодёжи и умилению её увлечениями, в частности оперой и фитнесом).

Биографическая драма «По половому признаку» (*On the Basis of Sex*, 2018) режиссёра Мими Ледер по сценарию племянника Р. Гинзбург Даниэля Стиплмана рассказывает о годах становления Гинзбург в её бытность студенткой вначале Гарварда, затем Юридической школы Колумбийского университета, а чуть позже профессором юридического факультета Ратгерского университета, где началась её тесная ассоциация с Американским союзом защиты гражданских свобод и Движением за права женщин. Центральное место в картине занимает участие Гинзбург в процессе «Чарльз Э. Моритц против главы налоговой службы» (*Moritz v. Commissioner of Internal Revenue*, 1972) – внешне скромном деле, касающемся налогового права, рассматривавшемся Апелляционным судом десятого округа США: Моритцу – холостяку из Колорадо и опекуну престарелой бабушки было отказано в налоговых вычетах, поскольку согласно существовавшим в то время правилам налогового кодекса на них могли претендовать только женщины, вдовцы и женатые мужчины, жены которых недееспособны или помещены в специальное лечебное учреждение. Суд признал истца жертвой несправедливой дискриминации в нарушение положения о равной правовой защите и принципа надлежащей правовой процедуры. Для Р. Гинзбург это стало прецедентным

делом, в процессе подготовки которого она нашла основополагающие доводы для случаев половой дискриминации. Кроме того, для достижения цели равенства, она в первый, но не в последний раз использовала мужчину в качестве пострадавшей стороны, благоразумно рассудив, что для преобладающе мужских судов несправедливость в отношении представителя одного с ними пола произведёт более сильное впечатление, а также для демонстрации тезиса о том, что гендерная дискриминация наносит ущерб представителям обоих полов.

Написанное ею резюме произвело впечатление на современников и было использовано в ставшем вехой в судебной практике США деле «Рид против Рид» (*Reed vs. Reed, 1971*), в аргументации к которому Гинзбург задействовала 14-ю поправку к Конституции США, а именно положение о равной защите. Суд согласился с её доводами, постановив, что предпочтение при назначении распорядителей наследства не может основываться на половой принадлежности – первый случай применения положения о равной защите при рассмотрении дел о половой дискриминации.

Изначальная легальная стратегия Гинзбург сводилась к поиску прецедентов, в которых суд принимал сторону истцов в делах о половой дискриминации, которые она насыщала примерами исторического угнетения женщин, чтобы сделать аргументацию более «пронзительной». В голове Гинзбург, однако, уже тогда созрел куда более амбициозный долгосрочный план, целью которого являлось вынудить Верховный суд к повышению стандарта пересмотра (*standard of review*) в отношении дел, затрагивающих гендерное неравенство, с базовой «рациональной основы» различий между полами до «строгой проверки», которую суд применял к разделениям по расовому признаку в законах. Более высокий стандарт перекладывает бремя доказывания на власти, которые должны продемонстрировать необходимость законодательных актов для достижения «насущных государственных интересов» и соблюдение ими «узкой целенаправленности» с задействованием «наименее ограничительных средств», дабы не допустить посягательств на базовые права и свободы, предусмотренные Конституцией США [5].

Её первым личным выступлением перед Верховным судом стало дело «Фронтiero против Ричардсона» (*Frontiero v. Richardson, 1973*), которое она закончила цитатой из американской аболиционистки и суфражистки Сары Мур Гримке: «Я не прошу одолжений для своего пола. Не отказываюсь я и от нашего требования равенства. Всё, о чём я прошу наших собратьев – это, чтобы они убрали свои ноги с наших шей» [Kraft E. 2021]. Хотя Гинзбург с коллегами выиграла дело, они (одним голосом) проиграли «стандарт (строгого) пересмотра», позволивший бы приравнять половую дискриминацию к расовой. Несмотря на видимое разочарование, после оглашения вердикта Рут заявила о том, что она не питала иллюзий о завершении борьбы за равноправие в одночасье и намере-

на повторять свою аргументацию, «возможно, до полудюжины раз», пока не достигнет желаемого.

Следующим шагом в её походе за равенством стало дело «Вайнбергер против Вайзенфелда» (*Weinberger v Wiesenfeld*, 1975), где Гинзбург выступила в качестве защитника интересов (белого, привилегированного) мужчины, который согласно закону о социальном обеспечении 1935 г., будучи вдовцом, не мог претендовать на выплаты по уходу за ребенком. Это дело также завершилось в пользу Гинзбург и её повестки, однако позиция суда в проведении различия между наносящими ущерб разделениями по половому признаку и устанавливающими гендерное равенство все ещё оставалась размытой. Гинзбург успела успешно защитить ещё три дела перед Верховным судом: «Эдвардс против Хили» (*Edwards v Healy*, 1975), «Калифано против Голдфарба» (*Califano v Goldfarb*, 1977), «Дюрен против Миссури» (*Duren v Missouri*, 1979), прежде чем самой стать судьёй федеральной судебной власти. В каждом случае Гинзбург тщательно выбирала внешне незначительные, неугрожающие, едва ли способные вызвать полемику и разногласия дела – в основном о социальном обеспечении и обязанностях выступать в качестве присяжных, каждое из которых тем не менее медленно подтачивало статус-кво, в качестве основного легального инструмента задевая 14-ю поправку и положение о равной защите (до того не применявшиеся в отношении женщин).

Профессор права Артур Р. Миллер сравнил легальную стратегию Р. Гинзбург с «вязанием свитера». Эта стратегия – по завоеванию более высокого стандарта проверки для половых разграничений в законах – неожиданно, хотя и частично, окупилась в «легковесном», по её собственному восприятию, деле «Крэг против Борена» (*Craig v Boren*, 1976). Крэг – студент из Оклахомы подал иск на право покупать пиво (его поддержала владелица винного магазина, желавшая ему это пиво продавать). До этого Оклахома в рамках борьбы с вождением в нетрезвом состоянии приняла закон, ограничивавший продажу напитков с низким содержанием алкоголя. Рут выступала в качестве советника адвоката, написала «бриф» в качестве «друга суда» и присутствовала в ходе устных прений сторон. Благодаря написанной ею аргументации Верховный суд принял решение о необходимости более тщательной проверки (*intermediate scrutiny*) дел, касавшихся разделения по половому признаку. Отныне власти не могли ссылаться на архаичные представления и сложившиеся предубеждения в отношении полов, руководствуясь сугубо «рациональными предположениями», но были обязаны доказывать необходимость половой классификации для достижения «важных правительственных целей». Суд наконец-то согласился с доводами Гинзбург, что даже «доброжелательная» дискриминация по признаку пола вредит женщинам [Markowitz D. 1989].

Волновым эффектом этих побед стало изменение сотен законов и нормативных актов по всей стране, и последующие десятилетия увидело целую серию судебных разбирательств, целью которых являлось утвердить идею о законодательном равенстве полов. В качестве члена Верховного суда Гинзбург завоевала репутацию автора жёстких диссентов (выражающих несогласие с мнением большинства заключений) в целом ряде резонансных дел. Тем не менее, её сомнительный с точки зрения продвижения либеральной повестки послужной список, а также дружба с консервативным судьёй Антонином Скалиа и отказ уйти в отставку вплоть до самой смерти привели к тому, что даже мейнстримная критика была крайне сдержанна и скептически настроена в приёме агиографических произведений о её судебной карьере.

## ДРУГИЕ СУДЬИ

Значительно реже удостоивались внимания деятелей культуры судьи с консервативными убеждениями (если не с целью бичевания и насмешки). Тем не менее, благодаря бурному развитию в последнее время независимых производственных компаний и издательств и расширению способов дистрибуции, правые и консервативные круги нашли свою нишу на медиарынке.

Документальный фильм «Созданы равными: Кларенс Томас его собственными словами» (*Created Equal: Clarence Thomas in His Own Words*, 2020) режиссёра Майкла Пэка – своего рода визуальное дополнение к вышедшей десятилетием раньше книге мемуаров Судьи «Сын моего деда», стал первым (авто)портретом лидера консервативного крыла (после смерти Антонины Скалиа) в «мраморном дворце». Долгие годы славившийся своей закрытостью и словенеохотливостью (во время заседаний Томас принципиально не задавал вопросов и не вступал в дискуссии с выступавшими с аргументами юристами – «реферри не должен участвовать в игре») Судья открылся перед камерой, чтобы представить свою версию важных событий жизни и карьеры, опровергая созданную его оппонентами репутацию как «легковесного интеллекта».

Томас рассказывает о своём нищем детстве в сельской Джорджии и воспитании дедом Майерсом Андерсоном – самым важным человеком в его становлении, необразованным и набожным фермером, внушившим ему важность усердного труда, дисциплины и образования; об обучении в католической семинарии, которую он покинул, будучи возмущённым одобрительной реакцией сокурсников на известие об убийстве Мартина Лютера Кинга; поступлении в иезуитский колледж Святого Христа, где он связался с радикальным чёрным студенчеством; зачислении на юридический факультет Йельского университета, в котором превратился в «ленивого либертарианца». Став молодым отцом и наблюдая басинг (принудительную интеграцию белых и чёрных школьников. –

В.Х.), Томас выработал стойкое неприятие практикуемой либералами социальной инженерии. После короткого периода работы в корпорации, неудовлетворённый предлагаемой сферой «золотыми наручниками» Томас согласился стать юридическим помощником Республиканского сенатора Джека Дэнфорта, что положило начало его идеологической трансформации и привело его в орбиту приверженцев правых взглядов. Как чёрный консерватор Томас подвергался многочисленным персональным атакам со стороны либералов и левых, не стеснявшихся называть его откровенно расистскими эпитетами: «предатель расы», «дядюшка Том», «рейгановский чёрный болванчик», «марионеточный негр», «газонный жокей для крайне правых» и т.д., достигших апогея во время его утверждения в качестве судьи Верховного суда. Драматичные сенатские слушания 1991 г. по его кандидатуре под председательством Джо Байдена превратились в то, что Томас охарактеризовал как «высокотехнологичное линчевание». Если поначалу сенаторы во главе с Дж. Байденом выражали тревогу по поводу приверженности Томаса доктрине естественного права (которую они рассматривали как угрозу правам на аборт и превратившемуся в символ идеологического противостояния либералов и религиозных правых делу «Роу против Уэйда»), то затем в ход была задействована стратегия с обвинениями в сексуальном харассменте, выдвинутыми бывшей подчинённой Томаса Анитой Хилл. После продолжительных дебатов и бури в прессе Томас был утверждён с минимальным перевесом (52 голоса против 48) в результате закулисной сделки между республиканцами и демократами.

Томас сменил на посту Тэргуда Маршалла, полную противоположность во взглядах и юридической философии. Т. Маршалл – первый судья афроамериканского происхождения, отличался своей проактивной либеральной позицией и неприкрыто пренебрежительно относился к Конституции. (Известно высказывание Маршалла о своей роли в качестве судьи: «Ты делаешь то, что считаешь правильным, и позволяешь закону тебя нагонять» [6]). Кларенс Томас в свою очередь завоевал репутацию стойкого («кровожадного», согласно характеристике судьи Антонина Скалия) оригиналиста в интерпретации текста Конституции при судебном пересмотре и последовательного противника правового активизма, при менее чем благоговейном отношении к прецедентам. За три десятилетия в качестве Судьи Томас написал свыше 700 мнений, значительная часть из которых выражали несогласие с мнением большинства. После образования в эпоху президента Д. Трампа консервативного «супербольшинства» в Верховном суде, а также превращения Томаса в самого старшего, как по возрасту, так и по сроку пребывания на высокой скамье, а также наиболее плодовитого, из Судей, его «параллельная матрица/экосистема юридических заключений» стала востребованной и влиятельной среди более молодых коллег, первым доказательством чего стала отмена «Роу против Уэйда». Эксперты предсказывают, что сле-

дующей мишенью Верховного суда станет политика позитивных действий (*affirmative action*), против которой чернокожий судья всегда выступал особенно яростно [7]. (Представляется неслучайным, что «Созданы равными» заканчивается цитатой из его особого мнения по делу «Груттер против Боллинджера» / *Grutter v. Bollinger*, 2003 о компенсационной дискриминации при принятии в колледж).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В своём проникновении во внутреннюю кухню Верховного суда фильмам всё ещё далеко до разоблачительной журналистики (эталонным образцом которой остаётся книга «Братство» Боба Вудворда и Скотта Армстронга, посвящённая функционированию Верховного суда в эру Уоррена Бергера [Woodward B. and Armstrong S. 1979], откуда можно почерпнуть даже названия предпочитаемых судьями алкогольных коктейлей). Тем не менее, растущее собрание работ и произведений по теме позволяет надеяться, что Мраморный дворец, в котором вершит правосудие Верховный суд как важнейший институт федеральной системы США, если и не сравнится по популярности с Белым домом и Капитолием, то по крайней мере приподнимет плотную завесу над представляющим значительный публичный интерес механизмом своей деятельности.

## ИСТОЧНИКИ

1. Sullivan C. 13 Worst Supreme Court Decisions of All Time. *FindLaw*, October 14, 2015. Available at <https://www.findlaw.com/legalblogs/supreme-court/13-worst-supreme-court-decisions-of-all-time/scholar> (accessed: 25.07.2022).
2. Feldman N. The Many Contradictions of Oliver Wendell Holmes. *The New-York Times*, May 28 2019/ Available at <https://www.nytimes.com/2019/05/28/books/review/oliver-wendell-holmes-stephen-budiansky.html> (accessed: 27.07.2022).
3. Rosen J. Justice Oliver Wendell Holmes and the dangers of moral certainty. *The Washington Post*, June 27, 2019. Available at [https://www.washingtonpost.com/outlook/justice-oliver-wendell-holmes-and-the-dangers-of-moral-certainty/2019/06/27/352450c2-8d3e-11e9-adf3-f70f78c156e8\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/outlook/justice-oliver-wendell-holmes-and-the-dangers-of-moral-certainty/2019/06/27/352450c2-8d3e-11e9-adf3-f70f78c156e8_story.html) (accessed: 27.07.2022).
4. Kinder D. The Rise of the Ruth Bader Ginsburg Cult. *Current Affairs*, 10 March 2016. Available at <https://www.currentaffairs.org/2016/03/the-rise-of-the-ruth-bader-ginsburg-cult> (accessed: 29.07.2022).
5. Von Drehle. Redefining Fair with a Simple Careful Assault. *The Washington Post*, July, 19, 1993. Available at [http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/23/AR2007082300903\\_pf.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/08/23/AR2007082300903_pf.html) (accessed: 22.07.2022).
6. Sobran J. "Justice Marshall v. the US Constitution". *The Southwest Missourian*. p. 4A. May 8, 1987.

7. Baker S. Clarence Thoms is at the peak of his power. *Axios*, July 2, 2022. Available at <https://www.axios.com/2022/07/02/supreme-court-clarence-thomas-abortion-precedent> (accessed: 31.07.2022).

## REFERENCES

Bloomfield M. 1981. The Supreme Court in American Popular Culture 4J. *AM Culture* 1. Available at: <https://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1810&context=scholar> (accessed: 24.07.2022).

Krafts E. 2021. Women and Protest; Introduction. *European Romantic Review*, 32:3, p. 239-244. Available at <https://www.tandfonline.com/action/showCitFormats?doi=10.1080%2F10509585.2021.1917816> (accessed: 21.07.200).

Markowitz D. 1989. In Pursuit of Equality: One Woman's Work to Change the Law, 11 *Women's Rights L. Rep.* 73. Summer 1989. Available at <https://repository.library.georgetown.edu/handle/10822/1051352> (accessed: 23.07.2022).

Woodward B. and Armstrong S. 1979. *The Brethren: Inside the Supreme Court*. New York: Simon & Schuster. 467 p.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**ХАЛИЛОВ Владимир Мадаминович**, кандидат исторических наук, научный сотрудник Центра социально-политических исследований Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН).  
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3.

**Vladimir M. KHALILOV.**, candidate of sciences (history), Research fellow of the Center for socio-political studies, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN)  
2/3 Khlebny per., Moscow 121069 Russian Federation

*Статья поступила в редакцию / Received 31.07.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 12.08.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 14.08.2022.*

УДК 910.3

DOI: 10.31857/S268667302210008X

EDN: GWVQOQ

## Современные тренды динамики уровня расового разнообразия в США

**И.Н. Алов**

*Российский университет дружбы народов (РУДН)  
Российская Федерация, 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.*

*РИНЦ ID:1066911*

*ORCID: 0000-0002-4411-4101 e-mail: alov.ivan@mail.ru*

---

**Резюме.** Исследования показывают, что расовый состав населения США в течение последних десятилетий становится всё более разнообразным. Однако процесс расовой диверсификации неоднороден как в географическом отношении, так и с точки зрения того, какие расовые группы вносят бóльший вклад в этот процесс. На основе данных Бюро переписи США за 2000, 2010 и 2020 гг. было выявлено, что на уровне графств американское общество действительно становится всё более разнообразным. Есть ряд географических закономерностей относительно развития данного процесса. Так, к наиболее разнообразным можно отнести штаты Американского Юга, а к наименее — Среднезападные штаты с преобладанием белого населения. Неравномерно распределена и величина прироста разнообразия: максимальный прирост отмечен в графствах Среднего Запада («эффект низкой базы»), Американского Юга (за счёт латиноамериканской миграции) и в пределах мегалополиса Босваш. В то же время в южном и западном Техасе, где латиноамериканцы составляют большинство населения, отмечено снижение уровня расового разнообразия. Выявлено, что латиноамериканцы вносят основной вклад в расовую диверсификацию населения США, белое население наиболее статично, вклады афроамериканцев и американцев азиатского происхождения незначительны. Обнаружено, что резкий прирост численности группы «две и более расы» в большей степени связан со сменой расовой самоидентификации белого населения, нежели с реальной диверсификацией. Подлинные «плавильные котлы», где прирост численности группы «две и более расы» связан с расовой диверсификацией, — крупные городские агломерации Американского Юга.

**Ключевые слова.** Расовое разнообразие, расовые группы, население США, индекс энтропии

**Для цитирования:** Алов И.Н. Современные тренды динамики уровня расового разнообразия в США. США & Канада: экономика, политика, культура. 2022; 52(10):112-125. DOI: 10.31857/S268667302210008X EDN: GWVQOQ

---

## Modern Trends in Dynamics of Racial Diversity in the U.S.

**Ivan N. Alov**

*Peoples' Friendship University of Russia;  
6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation*

*РИНЦ ID:1066911*

*ORCID: 0000-0002-4411-4101 e-mail: alov.ivan@mail.ru*

---

**Abstract.** A number of studies show that the racial composition of the US population has become increasingly diverse over the past decades. The process of racial diversification is heterogeneous both geographically and in terms of which racial groups are the main contributors to the process. Based on data from the US Census Bureau for 2000, 2010, and 2020, American society is indeed becoming more diverse at the county level. At the same time, there are a number of geographical patterns regarding the development of this process. Thus, the most diverse states include the states of the American South, and the least diverse are the Midwestern states with a predominance of white population. Diversity gains are also unevenly distributed, with peak gains in the counties of the Midwest (low base effect), the American South (due to Hispanic migration), and within the Boswash metropolitan area. At the same time, south and west Texas, where Hispanics make up the majority of the population, has seen a decline in racial diversity. It was revealed that Hispanics make the main contribution to the racial diversification of the US population, the white population is the most static, the contributions of African Americans and Asian Americans are insignificant. It was found that a sharp increase in the number of the group "two or more races" is more associated with a change in the racial self-identification of the white population than with real diversification. The real "melting pots" where the growth of the "two or more races" group is associated with racial diversification are the large urban agglomerations of the American South.

**Keywords.** Racial diversity, racial groups, US population, entropy index.

**For citation:** Ivan N. Alov. Modern Trends in Dynamics of Racial Diversity in the U.S. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2020; 52(10): 112-125 (In Russ.)

DOI: 10.31857/S268667302210008X EDN: GWVQOQ

---

## ВВЕДЕНИЕ

На протяжении всей истории США расовый вопрос не выходит из актуальной повестки. Так было во времена, когда появилась метафора американского общества как «плавильного котла» (1780-е годы), и остаётся сегодня, в эпоху массовых протестов против полицейского насилия на расовой почве.

Процесс расовой диверсификации населения Соединённых Штатов резко ускорился с 1980-х годов [Lee et al. 2017]. Многочисленные исследования показали, что вследствие иммиграционной активности, повышенной рождаемости и более молодой структуры небелое население США превзойдёт по численности белое к 2050 г. [Lichter 2013]; [Frey 2014]; [Colby, Ortman 2015]; [Lee et al. 2017].

Столь существенные сдвиги в расовом составе населения могут привести к весьма заметным политическим и социально-экономическим последствиям, поскольку электоральное поведение, а также занятость небелых меньшинств значительно отличается от нынешнего белого большинства. При этом исследования расового разнообразия чаще всего фокусируются на внутриагломерационном и внутригородском уровнях, уделяя меньше внимания уровню графств на территории всей страны [Logan, Zhang 2010]; [Farrell, Lee 2011]; [Parisi et al. 2015]; [Hall et al. 2016]; [Ellis et al. 2018]; [Wright et al. 2021].

Изучение расового состава населения требует чёткости формулировок. Представление о сущности расы и социальной группы в США претерпело

большое количество изменений, поэтому и терминология, описывающая расовый состав населения, множество раз пересматривалась. Сегодня во всех сферах общественной жизни достигнут консенсус: американская нация делится на **расовые группы** (*racial groups*). Принадлежность к ним определяется в ходе переписи населения самими жителями, когда им задаётся соответствующий вопрос [1]. Соответственно, под расовой группой понимается общность людей с единой расовой самоидентификацией.

Поскольку понятие «расовая группа» не тождественно понятию «раса» (хотя в американской научной литературе они часто взаимозаменяемы), в исследованиях американского населения испаноговорящие и латиноамериканцы (*Hispanic and Latino Americans*) традиционно выделяются в отдельную расовую группу [Frey 2014]. При этом испаноговорящие могут определять себя как часть любой другой расовой группы, перечень которых на данный момент выглядит следующим образом: белые (*Whites*); афроамериканцы (*Blacks or African Americans*); американцы азиатского происхождения (*Asian Americans*); коренные американцы (*Native Americans and Alaska Natives*); коренные жители островов Тихого океана (*Native Hawaiians and Other Pacific Islanders*); две и более расовых группы (*Two or more races*); прочие расовые группы (*Other*).

В переписной анкете задаётся отдельный вопрос о том, принадлежит ли человек к числу испаноговорящих и латиноамериканцев и, вне зависимости от ответа, также определяется его принадлежность к одной из семи вышперечисленных расовых групп. В связи со сложившейся в исследовательской литературе традицией, мы выделяем испаноговорящих и латиноамериканцев в самостоятельную расовую группу, в то время как другие расовые группы рассматриваются как включающие лишь тех, кто ответил отрицательно на вопрос о принадлежности к числу испаноговорящих и латиноамериканцев. Таким образом, перечень расовых групп пополняется восьмой позицией, именуемой в дальнейшем «латиноамериканцы».

В 2000 г. Бюро переписи США впервые добавило в перечень вариант «две и более расовые группы». Этим действием Бюро подчеркнуло тот факт, что американское общество постепенно становится всё более расово диверсифицированным, при этом люди всё чаще вступают в межрасовые браки. Эта тенденция была вынесена в заглавие книги американского демографа У. Х. Фрея «Взрыв разнообразия» (*Diversity Explosion*). Подводя итоги демографических тенденций конца XX — начала XXI века, он приходит к выводу, что в США сформировались «новые плавильные котлы», которые и вносят решающий вклад во взрывной рост расового разнообразия. Фрей отмечает, что это неизбежно приведёт к тому, что всё большее число американцев будет относиться в двум и более расовым группам и сегрегация по расовому признаку постепенно уйдёт в небытие [Frey 2014].

Через 20 лет после появления графы «две расы и более», в ходе переписи 2020 г., тренд на диверсификацию расового состава населения США проявился ещё ярче. Статистические данные о численности той или иной расовой группы теперь включают в себя не только две, но и три, четыре, пять и шесть рас. Однако

означает ли это, что американское общество действительно становится расово более гетерогенным? Поскольку ответ на вопрос о расовой принадлежности является добровольным, увеличение числа групп может свидетельствовать о стремлении Бюро переписи к более точному отражению самоидентификации людей, которая, в свою очередь, может зависеть от различных конъюнктурных факторов.

В настоящей статье оценивается уровень расового разнообразия во всех 3243 графствах и их аналогах<sup>1</sup> в период 2000–2020 гг. Проводится анализ дифференциации графств по уровню расового разнообразия, выделяются лидеры и аутсайдеры по абсолютным значениям в 2020 г. и по приросту в 2000–2020 гг., рассматривается вклад различных расовых групп в рост или снижение разнообразия. Проверяется гипотеза о том, что население США становится всё более расово разнообразным, а также о неоднозначности увеличения доли группы «две и более расовых групп» в численности населения.

Основным методом оценки уровня расового разнообразия является расчёт **индекса энтропии** (*entropy index*) [Reardon, Firebaugh 2002]. Его формула в приложении для графств имеет следующий вид:

$$E = \sum_{r=1}^R p_r \ln \left( \frac{1}{p_r} \right),$$

где  $E$  — индекс энтропии,  $p_r$  — доля группы  $r$  в численности населения графства,  $R$  — количество групп [Theil 1972]; [Theil, Finizza 1972].

Значения варьируют от 0 до 1. Чем выше его значение, тем выше расовое разнообразие. Оно достигается в случае пропорционального распределения групп в пределах графства [Apparicio et al. 2014], то есть, например, если в графстве проживает 4 расовых группы, доля каждой из которых составляет 25%, то значение индекса составит 1. Расчёт индекса энтропии проводится в программе *Geo-Segregation Analyzer*.

## ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Американское общество становится всё более расово разнообразным, это заметно как по распределению графств с высокой (более 0,5) и низкой (менее 0,3) энтропией (рис. 1 и 2), так и по выросшему среднему значению по всем графствам. В 2000 г. среднее значение индекса энтропии составляло 0,24, в 2010 г. — 0,27, а в 2020 г. — уже 0,34.

Согласно традиционным представлениям об интерпретации значений индекса энтропии, средний уровень расового разнообразия находится в интервале 0,3–0,5.

---

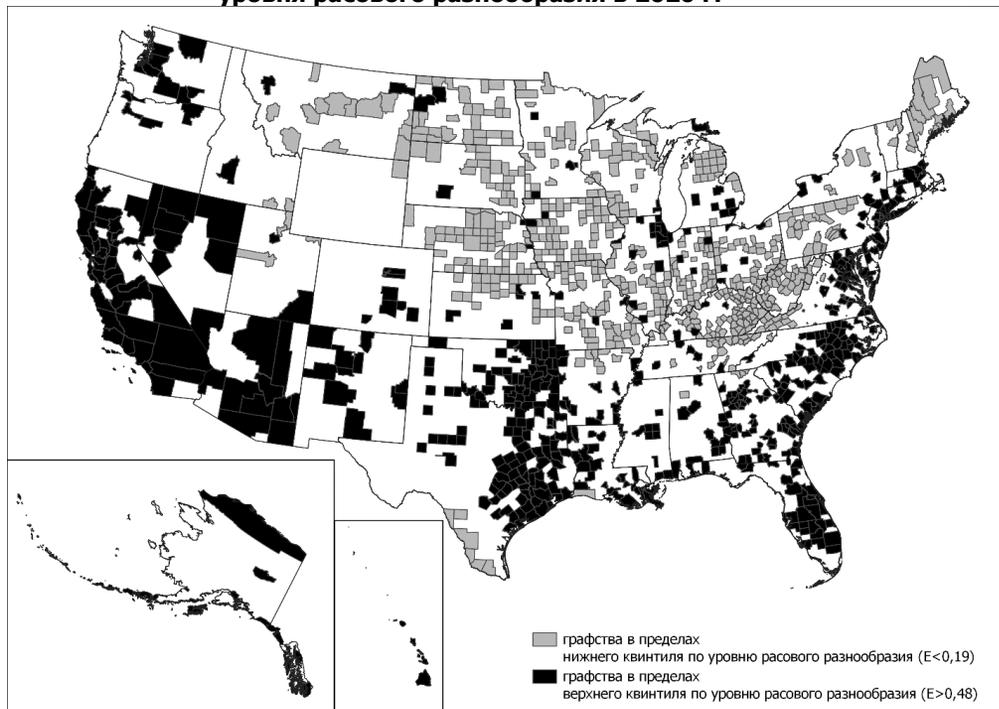
<sup>1</sup> Единица административно-территориального деления, соответствующая графству, в штате Луизиана называется приход (*parish*), а в штате Аляска — боро (*borough*).



ляется ареал графств из нижнего квинтиля в южном Техасе, вдоль границы с Мексикой. Распределение графств из верхнего и нижнего квинтилей по штатам см. на рис. 4 и 5.

Рисунок 3

**Размещение графств из нижнего и верхнего квинтилей  
уровня расового разнообразия в 2020 г.**



Составлено автором.

В пределах обоих квинтилей больше половины графств приходится на 8 штатов. В случае с верхним квинтилем это южные штаты и Калифорния (отметим, однако, что большое число графств на Юге отчасти связано с их малой площадью – историческим следствием формирования земельных наделов на чрезвычайно богатых почвах этого региона; в Калифорнии, напротив, площадь многих графств в пустынях огромна). Среди графств из нижнего квинтиля преобладает два типа штатов: среднезападные (Айова, Небраска, Индиана, Иллинойс) и приграничные, культурно тяготеющие к Югу, либо непосредственно в него входящие (Кентукки, Миссури, Западная Виргиния). Сравнение расового состава графств из верхнего и нижнего квинтилей позволяет выявить некоторые закономерности. Доля белого населения в них значительно ниже, чем в среднем по стране, и не доходит до 50% (47,3% против 57,8%).

Рисунок 4

**Распределение графств из верхнего квинтиля по штатам, 2020 г., %**

Составлено автором.

Рисунок 5

**Распределение графств из нижнего квинтиля по штатам, 2020 г., %**

Составлено автором.

Для латиноамериканцев и афроамериканцев соответствующие доли, наоборот, выше среднего по стране: 23,1% против 18,7% (латиноамериканцы) и 15,5% против 12,1% (афроамериканцы). При этом доля «две расы и более» почти не от-

личается от среднего по стране – 4,2% против 4,1%. В целом, несмотря на различия, этот состав приблизительно схож со среднеамериканским.

Если же рассматривать расовый состав графств из нижнего квинтиля, то отклонение от среднеамериканского «набора» будет несравнимо более существенным. Доля белого населения на территории этих графств достигает 84,3%, доля латиноамериканцев – 11,3%, а доля афроамериканцев – лишь 0,7%. Следует отметить, что третье место после белого и латиноамериканского населения в этих графствах занимает группа «две расы и более». Кроме структурных отличий, необходимо выделить разительный контраст в плотности населения: в двух одинаковых по численности группах графств проживает 20,9 млн человек (Q1) и 12,4 млн человек (Q5).

Можно сделать вывод о том, что белое население наиболее статично: оно доминирует в графствах с низким расовым разнообразием и мало участвует в процессе расовой диверсификации. Афроамериканцы, наоборот, активно воздействуют на процесс увеличения расового разнообразия, хотя в этом отношении латиноамериканцы вносят больший вклад. Расовая диверсификация, что, на первый взгляд, парадоксально, почти не приводит к увеличению доли группы «две и более расы» (этот феномен будет рассмотрен ниже).

## **ГРАФСТВА С МАКСИМАЛЬНЫМ ПРИРОСТОМ И СО СНИЖЕНИЕМ УРОВНЯ РАСОВОГО РАЗНООБРАЗИЯ**

Поскольку в подавляющем большинстве графств уровень расового разнообразия в 2000–2020 гг. вырос, выделим в отдельные категории графства из Q1 по приросту индекса энтропии и графства, где значение индекса снизилось. Последних насчитывается лишь 68. Распространение графств из двух этих категорий представлено на рис. 6.

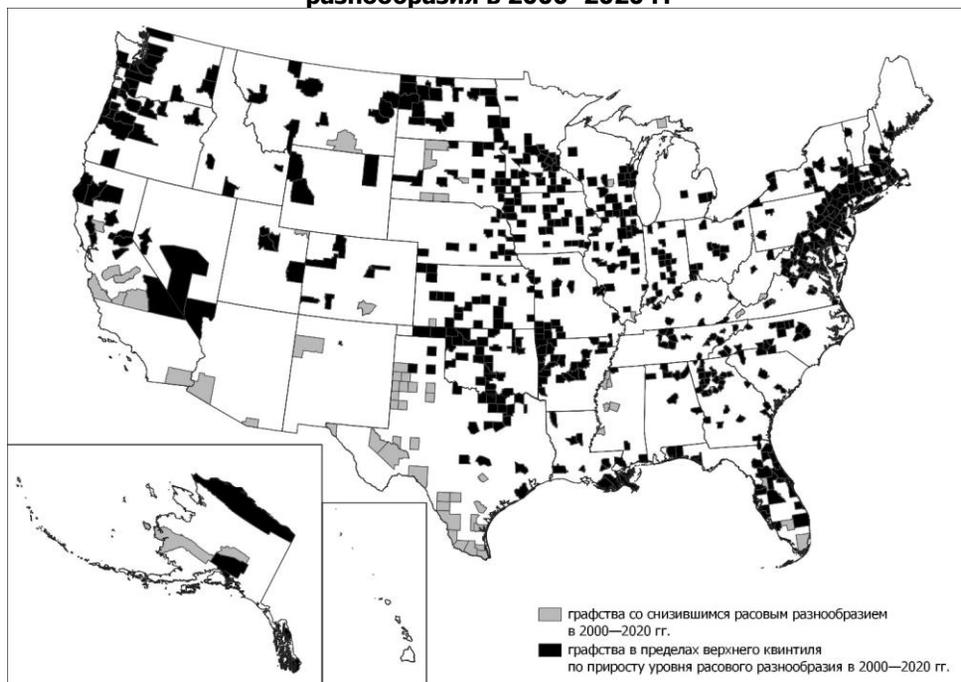
Максимальный прирост уровня расового разнообразия отмечается в крупных урбанизированных ареалах – мегалополисе Босваш, северо-восточном побережье Флориды (Джексонвилл и города к югу от него), агломерациях Атланты, Сиэтла, Нового Орлеана, Роли и Даллас – Форт-Уэрт. Помимо них, выделяется практически весь Средний Запад, что можно объяснить «эффектом низкой базы» – ранее мы показали, что это наименее расово разнообразный регион страны.

Интересный кейс представляет собой западный Арканзас и юго-западный Миссури: вдоль границ эти штатов с Оклахомой (весьма расово разнообразным штатом, особенно на фоне соседних) возник целостный субмеридиональный ареал повышенных значений индекса энтропии. Это связано с мощным притоком латиноамериканских мигрантов, начавшимся еще в 1990-е гг. [Bradley et al. 2003]. Основной причиной является возникший из-за снижения уровня оплаты труда дефицит рабочей силы в сельском хозяйстве, (в первую очередь, в птицеводстве) [2].

Однако нельзя говорить о том, что латиноамериканцы вносят вклад исключительно в прирост уровня расового разнообразия. В графствах, где индекс энтропии снизился, их доля выросла на 21,4%.

Рисунок 6

**Размещение графств в пределах верхнего квинтиля по приросту уровня расового разнообразия и графств со снизившимся уровнем расового разнообразия в 2000–2020 г.**



Составлено автором.

При этом большая часть таких графств расположена в Техасе (на юге и западе штата). Если рассматривать техасские графства со снижением уровня расового разнообразия отдельно, то выявляется резкое преобладание латиноамериканского населения — их доля составляет 86,4%. Таким образом, латиноамериканцы могут выполнять две функции в процессе изменения расового разнообразия: либо быть агентами расовой диверсификации в преимущественно белых графствах («арканзасский вариант»), либо наращивать свое доминирование, трансформируя графства в гомогенно латиноамериканские («техасский вариант»).

Роль белого населения как «статичных наблюдателей» процесса расовой диверсификации (либо гомогенизации) мы уже отметили, теперь необходимо проанализировать характер участия в этих процессах других крупных расовых групп и сравнить его со случаем латиноамериканцев. Для этого рассчитаем коэффициент корреляции Пирсона между приростом доли каждой из расовых групп и приростом значения индекса энтропии. Он имеет следующую формулу:

$$r_{xy} = \frac{\sum(x - \bar{x})(y - \bar{y})}{\sqrt{\sum(x - \bar{x})^2 \sum(y - \bar{y})^2}}$$

где  $r_{xy}$  – корреляция между переменными  $x$  и  $y$ ,

$\bar{x}$  и  $\bar{y}$  – средние значения выборок [Rodgers, Nicewander 1988].

Для латиноамериканцев значение составило 0,5, для американцев азиатского происхождения – 0,26, для афроамериканцев – 0,2. Из этого следует, что латиноамериканцы, несмотря на выявленный нами вариант, при котором рост их доли ведет к расовой гомогенизации, все же оказывают сильное влияние на расовую диверсификацию. Этого нельзя сказать об афроамериканцах и американцах азиатского происхождения. Совокупный прирост численности афроамериканцев составил 17,6%, а американцев азиатского происхождения – 93,8%. Афроамериканцы, таким образом, хотя и вносят вклад в расовую диверсификацию, всё же более статичны, чем латиноамериканцы и американцы азиатского происхождения. Последние, несмотря на большой прирост численности, оказывают меньшее влияние на расовую диверсификацию, чем латиноамериканцы, потому что их исходная численность была значительно ниже – соответственно, потенциал для воздействия также ниже.

## **ОСОБЕННОСТИ ДИНАМИКИ ЧИСЛЕННОСТИ ГРУППЫ «ДВЕ РАСЫ И БОЛЕЕ»**

Появившаяся в переписи 2000 г. группа «две расы и более» продемонстрировала мощнейший прирост. В 2020 г. её численность составляла 13,6 млн человек, что на 294,4% выше, чем в 2000 г. Однако, будучи одним из вариантов самоидентификации людей, столь бурный прирост необязательно означает увеличение числа межрасовых браков. Изменение в расовой самоидентификации может свидетельствовать о стремлении уточнить своё происхождение или о желании перейти из одной группы в другую.

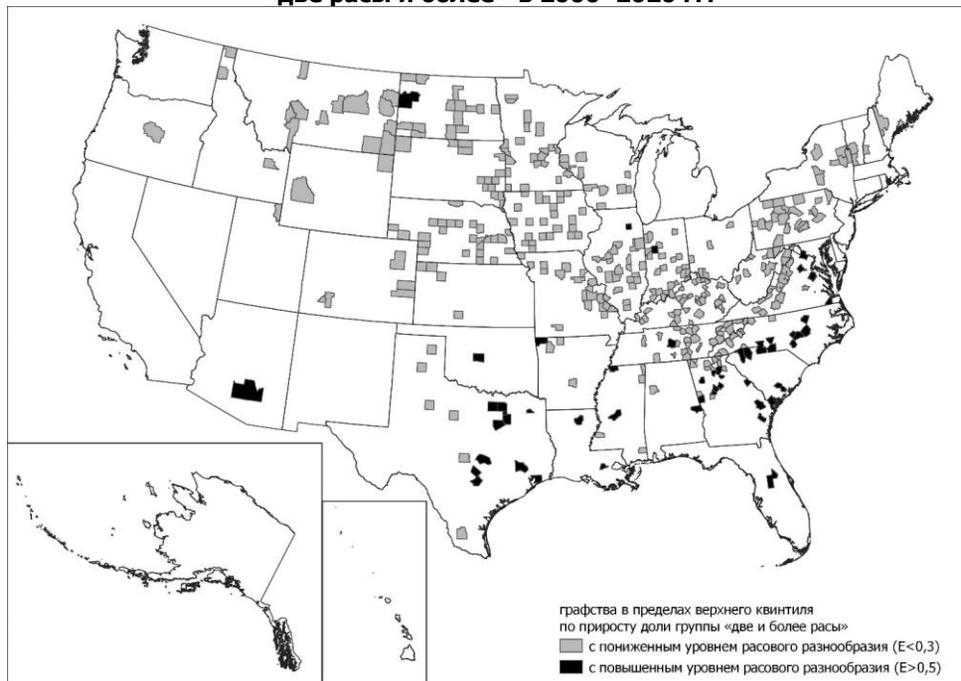
Чтобы определить, в какой мере взрывной рост численности этой группы соответствует процессу расовой диверсификации, рассмотрим рис. 7, на котором отображено распределение графств в пределах верхнего квинтиля по приросту доли группы «две расы и более» в 2000–2020 г. по территории США и уровню расового разнообразия в 2020 году.

Заметно, что подавляющее большинство графств, несмотря на значительный прирост доли группы «две расы и более» (квинтиль составляет 478%), всё же имеют низкое расовое разнообразие. Паттерн их размещения схож с рисунком распределения графств из нижнего квинтиля по уровню расового разнообразия в 2020 г. Они включают в себя преимущественно сельские графства Среднего Запада с повышенной концентрацией вдоль Аппалачей. Из того, что в них оста-

ётся низкое разнообразие, можно сделать вывод, что это именно случай «перехода» белого населения в категорию «две расы и более».

Рисунок 7

**Размещение графств в пределах верхнего квинтиля по приросту доли группы «две расы и более» в 2000–2020 гг.**



Составлено автором.

Настоящими «плавильными котлами» можно считать графства, где прирост доли группы «две расы и более» отмечен при высоком уровне расового разнообразия. Они преимущественно расположены в пределах крупных городских агломераций Юга: Атланты, Шарлотт, Роли, Даллас – Форт-Уэрт, Орландо, Мемфиса. В отличие от графств Среднего Запада, здесь увеличение доли этой группы может свидетельствовать об увеличении числа смешанных браков и, как следствие, росте численности людей мультирасового происхождения.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рост расового разнообразия американского общества проявляется не только на уровне страны в целом, но и на уровне графств. Это особенно заметно при рассмотрении размещения графств с повышенной энтропией. В 2000–2020 гг. сформировались целые регионы с повышенными значениями — в частности

вдоль Атлантического побережья, в пределах крупнейших городских агломераций и в восточных графствах Оклахомы и Техаса.

Расовый «портрет» США значительно ближе к графствам в пределах верхнего квинтиля индекса энтропии, чем к графствам из нижнего. Это связано с тем, что основной тип графств с низким расовым разнообразием — сравнительно неплотно населенные сельские территории Среднего Запада. В то же время основными драйверами расовой диверсификации являются урбанизированные ареалы, такие как мегалополис Босваш. Условная линия раздела между белой руральной Америкой и бурно трансформирующимися городами, столь заметная при анализе результатов выборов, проявляется и при рассмотрении динамики уровня расового разнообразия.

Основной вклад в расовую диверсификацию населения вносит вторая по численности расовая группа США — латиноамериканцы. Белое большинство, доля которого стремительно снижается, выступает в качестве «статичного наблюдателя». Афроамериканцы участвуют в процессе расовой диверсификации, но менее явно, чем латиноамериканцы. Американцы азиатского происхождения пока остаются недостаточно многочисленной группой, чтобы оказывать заметное воздействие на рост расового разнообразия, но, принимая во внимание темпы прироста их численности, можно ожидать, что их роль в процессе возрастёт.

Выделяются две формы воздействия латиноамериканцев на уровень расового разнообразия: «арканзасский вариант» и «техасский вариант». В первом случае наблюдается массовая миграция латиноамериканцев в прежде преимущественно белые графства с целью трудоустройства на низкооплачиваемые рабочие места. Во втором случае доля латиноамериканцев столь высока, что дальнейший прирост их численности приводит к гомогенизации расового состава населения.

Отмечен сильный прирост численности группы «две расы и более». Однако установлено, что в большинстве случаев это говорит лишь о смене расовой самоидентификации белого населения в расово гомогенных графствах Среднего Запада. Менее распространенная ситуация — подлинные «плавильные котлы», в которых прирост численности группы «две расы и более» происходит в условиях высокого расового разнообразия. Такая картина наблюдается в динамично развивающихся городских агломерациях Американского Юга.

## ИСТОЧНИКИ

1. About Race. Available at:

<https://www.census.gov/topics/population/race/about.html> (accessed 20.01.2022).

2. A Profile of Immigrants in Arkansas - Migration Policy Institute. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Profile-Immigrants-Arkansas-Summary.pdf> (accessed 20.01.2022).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Смирнягин Л. В. Районы США: Портрет современной Америки. — М.: Мысль, 1989. — 380 с.

Apparicio D., Martori J. C., Pearson A. L., Fournier E., Apparicio D. An Open-Source Software for Calculating Indices of Urban Residential Segregation. *ILR Review*. 2014. Vol. 32 (1). — P. 190–222.

Bradley D.B., Fryar S., Van Riper D. Effects of the Hispanic population on Arkansas small business. *International Journal of Entrepreneurship*. 2003. Vol. 7. — P. 87–113.

Ellis M., Wright R., Holloway S. R., Fiorio L. Remaking white residential segregation: metropolitan diversity and neighborhood change in the United States. *Urban Geography*. 2018. Vol. 39 (4). — P. 519–545.

Farrell C.R., Lee B.A. Racial diversity and change in metropolitan neighborhoods. *Social Science Research*. 2011. Vol. 40 (4). — P. 1108–1123.

Frey W.H. Diversity Explosion: How New Racial Demographics Are Remaking America. — Brookings Institution Press, 2014. — 224 p.

Hall M., Tach L., Lee B.A. Trajectories of Ethnoracial Diversity in American Communities, 1980-2010. *Population and Development Review*. 2016. 42 (2). — P. 271–297.

Lee B. A., Martin M. J. R., Matthews S. A., Farrell C. R. State-level changes in US racial and ethnic diversity, 1980 to 2015: A universal trend? *Demographic Research*. 2017. Vol. 37. — P. 1031–1048.

Lichter D. T. Integration or fragmentation? Racial diversity and the American future. *Demography*. 2013. Vol. 50 (2). — P. 359–391.

Logan J. R., Zhang C. Global Neighborhoods: New Pathways to Diversity and Separation. *American Journal of Sociology*. 2010. Vol. 115 (4). — P. 1069–1109.

Parisi D., Lichter D. T., Taquino M. C. The buffering hypothesis: Growing diversity and declining black-white segregation in America's cities, suburbs, and small towns? *Sociological Science*. 2015. Vol. 2. — P. 125–157.

Reardon S. F., Firebaugh G. Measures of Multigroup Segregation. *Sociological Methodology*. 2002. Vol. 32 (1). — P. 32–67.

Rodgers J. L., Nicewander W. A. Thirteen Ways to Look at the Correlation Coefficient. *The American Statistician*. 1988. Vol. 42 (1). — P. 59–66.

Theil H. Statistical Decomposition Analysis. — Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1972. — 337 p.

Theil H., Finizza A. J. A Note on the Measurement of Racial Integration of Schools by Means of Informational Concepts. *Journal of Mathematical Sociology*. 1971. Vol. 1. — P. 187–194.

Wright R., Ellis M., Holloway S., Golriz M. Mixed measures: different definitions of racially diverse neighborhoods compared. *Urban Geography*. 2021. Vol. 42. – 1147–1169.

### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**АЛОВ Иван Николаевич**, кандидат географических наук, ассистент кафедры региональной экономики и географии экономического факультета.

**Ivan N. ALOV**, Cand. Sci (Geography), Peoples' Friendship University of Russia. 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation.

Российский университет дружбы народов (РУДН).

Российская Федерация, 117198, г.

Москва, ул. Миклухо-Маклая, 6.

*Статья поступила в редакцию / Received 15.06.2022.*

*Поступила после рецензирования / Revised 30.06.2022.*

*Статья принята к публикации / Accepted 2.07.2022.*

20 сентября 2022 года ушла из жизни старейший сотрудник редакции журнала «США & Канада: экономика, политика, культура»

### **Виола Сергеевна Аничкина.**



Виола Сергеевна родилась 13 марта 1933 года в Иркутске. Когда ей было два года, семья переехала в Москву.

В 1950 году Виола поступила в Московский государственный институт международных отношений и в 1956 году окончила его, получив специальность «специалист по международным отношениям стран Запада».

Потом была служебная командировка мужа в США, после возвращения из которой Виола Сергеевна стала работать в журнале «За рубежом» (1962–1965 гг.). После возвращения из второй командировки мужа в 1969 году она поступила в редакцию газеты «Правда» в Справочно-библиографический отдел по международным вопросам.

В ноябре 1969 года Георгий Аркадьевич Арбатов пригласил её работать в новом журнале Института США, где Виола Сергеевна и проработала почти 53 года.

Многие годы она была ответственным секретарём журнала, а в тяжёлые для журнала 1990-е исполняла обязанности главного редактора. Сотрудники Института и многочисленные авторы журнала знают её как строгого научного редактора, всегда готового помочь советом и делом любому принёсшему в журнал свою статью.

В 1975 году Виола Сергеевна стала кандидатом исторических наук.

За свою работу в журнале она не раз награждалась грамотами Издательства «Наука», а в сентябре 2003 года удостоилась звания «Заслуженный работник культуры Российской Федерации».

Несмотря на большую и ответственную работу в журнале, она занималась общественной деятельностью – до 1990 года была членом Комитета советских женщин.

Сотрудники Института и редакции журнала «США & Канада» приносят соболезнования родным и близким Виолы Сергеевны и запомнят её как доброго, приветливого и общительного человека.

## Информация для авторов

Редакция принимает материалы, соответствующие тематическому профилю журнала, отвечающие международным стандартам научных публикаций и оформленные в соответствии с установленными правилами. Рукопись должна представлять результаты оригинального авторского исследования, изложенные в научном стиле. Объём принимаемых к рассмотрению статей до 45 тыс. знаков, рецензий – до 15 тыс. знаков.

К статье должны прилагаться: информативная аннотация (200–250 слов), ключевые слова и подробные данные об авторе (полностью фамилия, имя, отчество, степень, учёное звание, должность и полное название места работы, адрес организации с индексом, e-mail). При этом аннотация представляет собой резюме, подробный пересказ содержания и выводов статьи. В аннотации следует избегать использования словосочетаний вроде «в статье рассматривается», «автор считает» и пр. Под ключевыми словами подразумеваются наиболее часто упоминающиеся в работе понятия и термины.

Вся прилагаемая информация должна быть продублирована на академическом английском языке. *Бумажная версия* печатается на одной стороне листа (шрифт *Arial*, кегль 12, интервал полуторный, поля слева и справа по 3 см). Автор индексирует свою статью по Универсальной десятичной классификации (УДК). Обязательно наличие у автора цифрового идентификатора ORCID. Его можно оформить на сайте <http://orcid.org/>.

*Электронная версия* представляется в форматах *doc*, *docx* или *rtf*. Текст статьи и вся сопровождающая информация представляется в одном файле в следующем порядке: название статьи (русск., англ.), аннотация (русск., англ.), ключевые слова (русск., англ.), полная информация об авторе (русск., англ.), текст статьи, библиографический список.

Отсутствие библиографического списка может стать причиной отказа в регистрации статьи. Материалы для рубрик "Размышляя над прочитанным" и "Книжная полка" могут не содержать библиографический список. На каждый источник из списка обязательна ссылка в тексте.

Полные библиографические описания даются в списке литературы, размещённом после текста статьи. В список включаются ссылки на статьи из научных периодических изданий и монографии. Этот список состоит из двух частей: на русском и английском языках ("Список литературы" и "References" соответственно). Англоязычная часть содержит перевод и транслитерацию названий русскоязычных источников на английский язык (см. сайт: <http://translit.net/>). Транслитерация производится по системе Библиотеки Конгресса США (ALA-LC).

Отсылки в тексте заключаются в квадратные скобки и содержат фамилию автора (авторов), год издания, номера цитируемых страниц; допускается частичная замена длинных заглавий многоточием.

1. При описании книг указываются в следующем порядке: фамилия и инициалы автора, год издания, название (*курсивом*), город издания, издательство, количество страниц.

2. Если книга написана коллективом авторов, на первое место выносится её название, после года издания в круглых скобках указывается редактор, редактор-составитель и т.п.

3. При описании переводной книги следует указать сначала ссылку на оригинальное издание, а затем – на издание русского перевода (если русское издание не является оригинальным составным сборником трудов иностранного автора).

4. Ссылки на информационные, официальные и прочие источники, в том числе на интернет-ресурсы, не являющиеся научно-аналитическими материалами (законы, материалы слушаний, выступления и обращения официальных лиц, статистические источники, материалы прессы), следует приводить в разделе "Источники", который размещается после текста статьи перед списком литературы. Ссылки в этом разделе нумеруются, отсылки к ним в тексте имеют вид номера публикации в квадратных скобках.

5. Публикации в разделах "Источники" и "Список литературы/References" приводятся в алфавитном порядке.

Примеры отсылок в тексте статьи: [1] – на публикацию в разделе "Источники", [Иванов И.И. 2001: 25] – на публикацию в разделе "Список литературы".

Все таблицы и рисунки должны быть пронумерованы, иметь заголовки и ссылки в тексте. Данные, заимствованные из другого источника, сопровождаются библиографической ссылкой. Весь графический материал принимается только в редактируемом виде (не картинками!).

Все присланные в Редакцию материалы отдаются на рецензирование.

Плата за публикацию не взимается.

Дополнительные варианты оформления ссылок и библиографии авторы могут найти на страницах журнала и на сайте <http://www.iskran.ru/journal.php>.

За разрешением на перепечатку или перевод опубликованных в нашем журнале материалов обращаться в Редакцию.

Все статьи журнала размещаются в базе данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ). Журнал входит в Перечень рецензируемых научных изданий Высшей аттестационной комиссии (ВАК). С декабря 2015 г. журнал входит в базу *Russian Science Citation Index (RSCI)* на платформе *Web of Science*.