

*Российская академия наук
Институт Соединённых Штатов Америки и Канады*



США & Канада

ЭКОНОМИКА – ПОЛИТИКА – КУЛЬТУРА

Научный и общественно-политический журнал

2021

№ 4 (616)

Апрель

Основан в январе 1970 года

Выходит 12 раз в год

ISSN 2686-6730

Журнал издаётся под руководством

Отделения глобальных проблем и международных отношений РАН

Главный редактор

А.Н. ПАНОВ

Редакционная коллегия:

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

Номер готовили:

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

Москва

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

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

USA & Canada

ECONOMICS – POLITICS – CULTURE

2021

No. 4 (616)

April

Published since January 1970

Monthly Publication (12 Times a Year)

ISSN 2686-6730

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

Editor-in-Chief

A. PANOV

Editorial Board:

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

Moscow

© Russian Academy of Sciences, 2021
© Institute for the U.S. and Canadian
Studies (ISKRAN), 2021
© Editorial Board of "USA & Canada"
(compiler), 2021

Содержание

2021, № 4 (616)

Супян Л.Ф. Экономика США после кризиса 2020 г.: перспективы восстановления.....	5
Зберя В.А. Некоторые аспекты оборонной политики Канады и США в Арктике (2000-2020 гг.)	18
Анашкина Е.Б. Интеграция государств Центральной Азии и позиция США.....	34

Комментарии, заметки

Есин В.И. Продление Договора СНВ-3 в контексте ключевых вызовов стратегической стабильности.....	46
---	-----------

Проблемы федерализма

Штоюнда Е.М. Федерализм эпохи глобальной турбулентности (некоторые аспекты взаимодействия различных уровней власти в США в период эпидемии коронавирусной инфекции)	54
--	-----------

Вопросы теории

Соколыщик Л.М. Мейнстримные и популистские политические стратегии по выходу из системного глобального кризиса: случай США.....	73
---	-----------

Наука и технологии

Сауткина В.А. Телемедицинские технологии в США: социальные детерминанты развития.....	96
--	-----------

Размышляя над прочитанным

Комкова Е.Г. Отношения с Россией в канадском академическом дискурсе ...	114
--	------------

Информация для авторов	125
-------------------------------------	------------

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

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

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

Contents

2021, No. 4 (616)

Supyan V.B. The US Economy after 2020 crisis: prospects of recovery	5
Zberya V.A. Some aspects of Canada and the United States Arctic Politics (2000-2020)	18
Anashkina E.B. U.S. Foreign Policy Interests in the Integration of Central Asian States.....	34

Notes, Comments

Yesin V.I. Extension of the New START Treaty amid key challenges to strategic stability	46
--	-----------

Problems of Federalism

Shtoyunda Y.M. Federalism in the Era of Global Turbulence (A retrospective look at some aspects of the interaction of the U.S. government at different levels during the spread of the COVID-19 pandemic).....	54
---	-----------

Theoretical Issues

Sokolshchik L.M. Mainstream and Populist Political Strategies to Emerge from the Global Systemic Crisis: The Case of the United States.....	73
--	-----------

Science and Technology

Sautkina V.A. Telemedicine technologies in the United States: social determinants of development.....	96
--	-----------

Reader's Deliberations

Komkova E.G. Relations with Russia in Canadian Academic Discourse	114
--	------------

УДК 330.33.01

DOI: 10.31857/S268667300014335-8

Экономика США после кризиса 2020 г.: перспективы восстановления

В.Б. Супян*Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)**Российская Федерация, 121029 Москва, Хлебный переулок, д. 2/3**ORCID: <http://0000-0001-8819-3940>**e-mail: vsupyan@yahoo.com**Статья поступила в редакцию 25.02.2021.*

Резюме. В статье рассматриваются перспективы экономического восстановления в США после кризиса 2020 г. В частности, проанализированы причины и масштабы кризиса. Показано, что, хотя кризис имел циклическую основу, он был многократно усилен пандемией коронавируса. Так, если в I квартале 2020 г. ВВП США сократился на 5%, то уже во II квартале падение ВВП составило 31,4%. Автор подробно демонстрирует масштабы кризиса по отраслям и сферам экономики, показывает отрицательную динамику основных макроэкономических показателей, в том числе в промышленности, в сфере услуг, на финансовых рынках, во внешней торговле.

Подробно проанализированы меры американского государства по противодействию кризису. Так, выявлено, что основным средством борьбы с кризисом стали меры фискальной политики. Выделенные в 2020 г. на поддержку бизнесу и населению средства – более 2 трлн. долл. – стали крупнейшей антикризисной программой в истории США. В результате этих расходов, а также по причине катастрофического падения доходов в бюджет, бюджетный дефицит в 2020 фин. г. составил 3,7 трлн долл., то есть достиг 18% ВВП. Новая администрация Дж. Байдена выдвинула антикризисный план спасения на сумму в 1,9 трлн долл. Предполагаются новые единовременные выплаты гражданам, увеличение минимального уровня заработной платы до 15 долл. в час, крупные ассигнования на здравоохранение, поддержку местных сообществ и т.д. В целом экономическая политика Дж. Байдена заметно отличается от политики президента Д. Трампа – предполагается увеличение корпоративного налога до 28%, повышение максимальных ставок подоходного налога. В планах Дж. Байдена новая программа – «покупай американское», в рамках реализации которой должно быть создано 5 млн новых рабочих мест. Большое место в экономической программе нового президента будет уделено проблемам изменения климата. В рамках этих мер предусмотрено инвестировать на чистую энергетику и другие схожие программы 2 трлн долларов.

В статье подчёркивается, что перспективы экономического положения США пока весьма неопределённые, что обусловлено неопределённостью сроков окончания пандемии. Тем не менее, существуют различные сценарии окончания кризиса и восстановления экономики. Наиболее реалистичный прогноз предполагает, что реальный ВВП вырастет в 2021 г. на 4,1%, а безработица постепенно опустится до уровня в 5%. Отмечается, что прогнозы предсказывают постепенное улучшение основных макроэкономических

показателей США в среднесрочной перспективе. С учётом масштабных усилий государства есть основания считать, что самый нестандартный экономический кризис США близок к своему завершению.

Ключевые слова: Экономический кризис, пандемия, ВВП, безработица, государственная экономическая политика, бюджетный дефицит, антикризисные меры, сценарии послекризисного восстановления

Благодарности: Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ по проекту № 19-014-00007 «Эволюция роли государства в американской модели экономики XXI века: опыт для России».

Для цитирования: Супян В.Б. Экономика США после кризиса 2020 г.: перспективы восстановления. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51(2): 5-17. DOI: 10.31857/S268667300014335-8

The US Economy after 2020 crisis: prospects of recovery

Victor B. Supyan

Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Science (ISKRA).

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

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8819-3940>

e-mail: vsupyan@yahoo.com

Received 25.02.2021.

Abstract. The article aims to show the prospects of economic recovery in the USA after economic crisis of 2020. The author reviews in detail the reasons for and scale of the crisis. It is shown that despite the cyclical origin, the crisis was reinforced by the pandemic of coronavirus. The downfall of GDP during 1st quarter of 2020 accounted for 5%, and during 2nd quarter – for 31.4%. The author demonstrates the scale of the crisis in different industries and spheres of activities, shows the negative dynamics of macroeconomic indicators in industry, in service sector, on financial markets and in foreign trade.

The author also observes the government role in confronting the economic crisis. It is discovered that the main measure of government policy became the fiscal policy. In response to the pandemic the United States Congress passed three laws in the March alone. The legislation included more than US\$ 2 trillion (around 11% of GDP) in new spending and tax relief, making it the largest rescue package in United States history. As a result the federal budget deficit accounted in 2020 for US\$ 3.7 trillion or 18% of GDP. New rescue economic package of President D. Biden accounted for US\$ 1.9 trillion. It supposed one-time checks to individuals, increasing and extending unemployment benefits, raising the federal minimum wage to US\$ 15 an hour, massive investment for healthcare, for public communities.

In general Joe Biden's economic policy is substantially different from D. Trump's policy. It proposes to increase top tax rate to 39.6%, to raise the corporate tax rate to 28%, to expand "Buy American" policies through government purchasing, to invest US\$ 2 trillion on clean energy during Biden's first term as president.

The author emphasizes that the prospects of economic recovery are still uncertain, because the perspectives for the end of the pandemic are still unclear. Nevertheless there are several scenarios of ending the crisis and subsequent economic recovery. The most realistic one as-

sumes that the real GDP will increase in 2021 by 4.1%, and unemployment will decline to the level of 5%. The conclusion is made that basic macroeconomic indicators will gradually improve in middle-range perspective.

Keywords: Economic crisis, pandemic, GDP, unemployment, government economic policy, budget deficit, anti-crisis measures, scenarios of economic recovery

Acknowledgements: The paper is written under financial support of the Russian Foundation of Basic Research. Project #19-014-00007 «Evolution of Government's Role in American Economic Model in XXI Century: Application to Russian Practice»

For citation: Supyan V.B. The U.S. Economy after 2020 crisis: prospects of recovery. *USA & Canada: economics, politics, culture*. 2021; 52(4): 5-17.

DOI: 10.31857/S268667300014335-8

ВВЕДЕНИЕ

Экономический кризис 2020 г., обусловленный в том числе пандемией коронавируса, привёл к резкому ухудшению социально-экономического положения в США. В этой связи главными приоритетами политики новой администрации Дж. Байдена стали усилия в двух направлениях – по борьбе с пандемией с помощью вакцинации и социального дистанцирования и по восстановлению экономики и социальной сферы, тяжело пострадавших от кризиса.

МАСШТАБЫ КРИЗИСА

Рецессия, начавшаяся в США в марте 2020 г., стала завершением самого длительного экономического подъёма в истории страны, длившегося 128 месяцев. ВВП в реальном выражении сократился за I квартал 2020 г. на 5%, за II квартал – на 31,4% (см. табл.).

Таблица

Макроэкономические показатели США за 2019 и 2020 г., прогноз на 2021 г., %

Показатели, темпы прироста	2020				2021				2019	2020	2021
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.			
ВВП	-5,0	-31,4	33,4	3,5	2,0	3,6	6,1	4,6	2,2	-3,5	4,1
Потребительские расходы	-6,9	-33,7	41,0	3,4	3,6	4,0	7,1	4,9	2,4	-3,8	5,2
Инвестиции в жилищное строительство	19,0	-35,5	63,0	20,0	7,0	6,0	5,0	5,0	-1,7	5,2	10,9
Инвестиции в основной капитал	-6,7	-27,2	22,9	6,6	2,4	3,7	4,5	4,8	2,9	-4,4	3,9
Экспорт	-9,5	-64,4	59,6	15,2	3,0	5,1	7,1	5,1	-0,1	-13,3	4,6

The Conference Board. The Conference Board Economic Forecast for the U.S. Economy, January 13, 2021. <http://www.conference-board.org/research/us-forecast>

По итогам 2020 г. ВВП сократился на 3,5%, это самое значительное падение после 1946 г., когда сокращение ВВП составило 11,6%. Второе по размерам падение ВВП США за послевоенный период имело место во время рецессии 2008–2009 г. – 2,5%. В предвоенные годы мощными потрясениями для экономики была пандемия гриппа «Испанка» в 1919 г. – снижение ВВП составило 1,5% и «Великая депрессия» 1929–1933 гг., когда максимальное сокращение ВВП в 1930 г. составило 8,6% [6].

Помимо ВВП во II квартале 2020 г. обвалились все ключевые макроэкономические показатели – потребительские расходы упали на 33,2%, инвестиции в основной капитал – на 27,2%, инвестиции в жилищное строительство – на 35,5%, экспорт сократился на 64,4%. В целом итоги для 2020 г. весьма неутешительны, несмотря на восстановительный рост ВВП в 33,4% в III квартале и позитивные результаты IV квартала (рост ВВП, по оценкам 3,5–4%). Так, ВВП в 2020 г. сократился на 3,5%, потребительские расходы – на 3,8%, инвестиции в основной капитал – на 4,4%, объём экспорта – на 13,3%. Лишь инвестиции в жилищное строительство завершили год с положительным результатом, с ростом в 5,2% [6].

Существуют разные мнения о природе кризиса 2020 г. Ряд экспертов связывает его преимущественно с пандемией, другие (в частности, Н. Рубини, Р. Арнольд) видят в нём чисто циклическую основу. Действительно, уже в 2019 г. можно констатировать замедление темпов экономического роста по сравнению с 2018 г. (с 2,9% до 2,3%), замедление темпов прироста личных потребительских расходов (с 3% до 2,6%), темпов прироста занятости (рост на 170 тыс. в 2019 г. по сравнению со 192 тыс. годом ранее). Это свидетельствует об исчерпании фазы циклического подъёма и о накоплении диспропорций в экономике. Вероятно, была возможность мягкого вхождения в кризис с помощью предупредительных мер денежно-кредитной политики. Пандемия коронавируса этой возможности экономику лишила.

В целях борьбы с распространением пандемии государство предприняло шаги по остановке экономической деятельности в большинстве секторов экономики, прежде всего в сфере услуг, особенно в рекреационных услугах, общественном питании, гостиничном бизнесе, на транспорте. Рост безработицы принял беспрецедентные масштабы за последние 150 лет. Только за три месяца с конца марта за пособием по безработице обратилось почти 53 млн человек. Именно в марте был остановлен самый длительный период роста числа рабочих мест (113 месяцев), когда только в апреле их было потеряно около 900 тысяч. Уровень безработицы поднялся в апреле до 14,7% с уровня в 3,5%, самого низкого показателя за минувшие 50 лет. Особенно пострадали представители национальных и расовых меньшинств. Так, в апреле уровень безработицы у испаноязычных американцев возрос до 18,9%, у афроамериканцев – до 16,7%, у выходцев из Азии – до 14,5% и у белых – до 14,2% [5].

После снятия карантина в ряде штатов, сотни тысяч работников вернулись к трудовой деятельности в ресторанах, строительстве и здравоохранении. В результате в мае было восстановлено 2,5 млн рабочих мест и в июне – ещё 4,8 млн. Безработица начала снижаться – до 13,3% в мае и до 11,1% в июне. Однако уровень безработицы все ещё оставался высоким у испаноязычных американцев (16,1%), у афроамериканцев (14,5%), у выходцев из Азии (13,8%). Высокой также была безработица среди молодёжи до 25 лет – 21,2%, а также не имеющих высшего образования – 16,6%. Особенно высокой безработица была среди молодых людей в возрасте 16–19 лет (почти 40%).

Наиболее высокой была безработица в сфере услуг, особенно в рекреации и в гостиничном бизнесе – более 37%. Пострадали также здравоохранение и образование (12,4%), профессиональные и бизнес-услуги (10,4%), розничная торговля (10,3%). Эти отрасли были прямо затронуты мерами по сдерживанию пандемии, то есть социальным дистанцированием, самоизоляцией, ограничениями на путешествия, закрытием баров, ресторанов и других мест отдыха. На перечисленные сектора приходился 31% вновь создаваемой добавленной стоимости. Безработица выросла и в обрабатывающей промышленности – до 6,5%, в силу нарушения цепочек поставок из других отраслей, и в строительстве – до 4,8%. 1,5 млн рабочих мест было сокращено в местных органах власти, в 2 раза больше, чем во время рецессии 2008–2009 гг. [5].

Пандемия болезненно сказалась на масштабах промышленного производства. В апреле 2020 г. промышленное производство в стране сократилось на 12,7%, больше, чем за предыдущий рекордный месяц в августе 1945 г. (-10,4%). После сокращения объёма производства в апреле, промышленность возобновила рост в мае и июне соответственно на 1,4% и на 5,4%. В обрабатывающей промышленности, крупнейшем секторе промышленности, показатели роста составили 3,8% в мае и 1,2% в июне. Всё это стало следствием отмены локдаунов, снятие режима социального дистанцирования.

Кризис оказал мощное воздействие на финансовые рынки. После обрушения биржи 31 марта 2020 г. резко упали все основные фондовые индексы. Так, индекс S&P сократился на 20% за первый квартал 2020 г., индекс Доу Джонса – на 23%, индекс НАСДАК – на 14%. Правда, во втором квартале индексы отыграли назад – выросли соответственно на 18, 20 и 31%. Эти изменения отражали начавшиеся позитивные сдвиги в реальном секторе.

Пандемия оказала сильное влияние на мировую экономику и мирохозяйственные связи, ведя к разрыву многих хозяйственных связей. За 5 первых месяцев 2020 г. экспорт в США упал на 141 млрд. долл. или на 13,6%, а импорт – на 173 млрд долл. или на 13,3%. В результате торговый дефицит сократился на 32 млрд долл. К отраслям, где экспорт сократился, больше всего относится автомобильная промышленность (падение экспорта составило 22,8 млрд долл., или

33%), производство потребительских товаров (-19,2 млрд долл., или 21,9%), производство инвестиционных товаров (-37 млрд долл., или 15,9%), туризм (-33,3 млрд долл., или 41%), транспортные услуги (-12,8 млрд долл., или 33%). В то же время отраслями, где особенно сократился импорт, были автомобильная промышленность (-49,1 млрд, или 30,9%), производство домашней электроники (-36,3 млрд долл., или 13,2%), производство инвестиционных товаров (-28 млрд долл., или 9,8%), туризм (-29,1 млрд долл., или 52,3%), транспортные услуги (-15,2 млрд долл., или 33,6%). Особенно заметным падение как экспорта, так и импорта произошло в апреле 2020 года.

На фоне других отраслей выделяется автомобильная промышленность США, экспортные поставки которой в апреле упали до 1/3 предыдущего месячного уровня – до 4 млрд долл.; импорт упал более чем вдвое – до 13 млрд долл. Среди стран-партнёров по торговле значительный ущерб понесли ближайшие соседи – Канада и Мексика, чьи автомобильные компании тесно интегрированы с американскими.

Закрытие границ и другие карантинные меры привели к серьёзным негативным последствиям для системы поставок запасных частей и комплектующих в системе здравоохранения, автомобильной промышленности и пищевой промышленности. В результате возникла нехватка многих видов товаров. Так, Китай поставляет в США запасных частей к автомобилям ежегодно на сумму в 11,7 млрд долл. Из-за ограничений, связанных с пандемией, разрыв связей с Китаем может негативно сказаться на почти половине объёмов производства автомобилей в США. Мексиканская Ассоциация автомобильных дистрибьютеров заявила, что из-за разрыва производственных связей поставки автомобилей из США снизились в 2020 г на 26%. 13 крупнейших автомобильных компаний США с численностью занятых около 600 тыс. человек были закрыты в марте 2020 г. и вновь открыты только в мае.

Ещё одним важным последствием пандемии стали миграционные ограничения. Так, был ограничен въезд в США из 34 стран. Для экономики это имело серьёзные последствия, так как многие занятые в сфере услуг – это мигранты преимущественно из стран Латинской Америки.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КРИЗИСУ

Для противодействия кризису государство предприняло ряд мер, в том числе по линии Федеральной резервной системы (ФРС). На своих чрезвычайных совещаниях 3 и 15 марта 2020 г. ФРС приняла решение установить ключевую ставку в диапазоне 0–0,25%, как это было сделано во время финансового кризиса 2008–2009 гг. Была вновь провозглашена политика количественного смягчения, предполагающая выкуп облигаций Казначейства в размере 500 млрд долл. и вы-

куп ипотечных облигаций на сумму в 200 млрд долл. Величина вбрасываемых таким образом в экономику финансовых ресурсов превысила 7,17 трлн долл. после выкупа облигаций в марте, апреле и мае дополнительно на сумму в 3 трлн долл. Кроме того, ФРС открыло так называемое дисконтное окно, понизив кредитную ставку для банков до 0,25%, устранив при этом различные ограничения на кредитные операции.

Однако основным средством борьба с кризисом стали меры фискальной политики. Только в течение марта Конгресс США принял пять законодательных актов – три основных и 2 дополнительных по противодействию кризису. Так, закон от 6 марта выделил 8,3 млрд долл. на срочные антикризисные меры, в том числе 3,4 млрд на создание новых вакцин и диагностику, 1,9 млрд – на деятельность центров по контролю и профилактике болезни и 1,6 млрд – на международную помощь.

Следующий законодательный акт от 18 марта предусматривал помощь заболевшим и продовольственную помощь уязвимым группам граждан. Однако крупнейший пакет помощи начал реализовываться через закон, принятый 27 марта 2020 г. (закон «О помощи при коронавирусе и экономической безопасности»). Этот закон предусматривал ассигнования в размере 2 трлн долл. (11% ВВП) на помощь гражданам и бизнесу, а также предоставление налоговых льгот. Выделенные ресурсы стали крупнейшей антикризисной программой в истории США. По закону выделялось 290 млрд долл. на единовременные выплаты всем гражданам, 260 млрд на дополнительные пособия по безработице, 25 млрд – на продовольственную помощь, 510 млрд – на предотвращение корпоративных банкротств и гарантии кредитов, 367 млрд – на помощь малому бизнесу, 180 млрд – на помощь системе здравоохранения, 150 млрд – на помощь штатам и местным органам власти, более 100 млрд – на помощь системе образования, транспортным системам и 280 млрд. – на налоговые льготы. В качестве единовременной выплаты каждый американец с годовым доходом менее 75 тыс. долл. получал 1200 долл. и 500 долл. на несовершеннолетнего ребенка.

Все перечисленные выше антикризисные меры государства были приняты в период администрации Д. Трампа. Новая администрация Дж. Байдена инициировала антикризисный план спасения на сумму в 1,9 трлн долл. Он включает прямые выплаты каждому американцу в размере 1400 долл. в дополнение к уже выплачиваемым 600 долл. Выплата пособий по безработице продлевается до сентября 2021 г. и их размер возрастает до 400 долл. в неделю. 25 млрд долл. выделяется на аренду жилья, 5 млрд – на покрытие коммунальных расходов и 5 млрд – на помощь бездомным. Предполагается увеличить минимальный уровень заработной платы с нынешних 7,25 долл. в час до 15 долларов.

Выделяется 400 млрд долл. на здравоохранение и возобновление работы школ. Сюда входят расходы на программы по вакцинации населения (20 млрд),

на программы тестирования (50 млрд), на наём более 100 тыс. дополнительно медицинских работников, на расходы, связанные с возобновлением весной 2021 г. работы школ.

440 млрд. долл. выделяется на поддержку местных сообществ, в частности, на оплату работников общественных служб, на гранты и кредиты малому бизнесу, на местный общественный транспорт [4].

В целом экономическая политика Дж. Байдена заметно отличается от политики президента Д. Трампа. Так, Дж. Байден намерен увеличить максимальную ставку подоходного налога с нынешних 37% до 39,6%, а максимальную ставку налогообложения корпораций поднять с 21% до 28%. Дж. Байден также планирует распространить налоги по линии социального страхования на доходы свыше 400 тыс. долл. в год, ввести налоги на прирост капитала и дивиденды.

Президент Дж. Байден, как, впрочем, и бывший президент Д. Трамп, имеет обширные планы на модернизацию инфраструктуры страны. В отличие от Трампа Байден в инфраструктурных проектах (более 1,3 трлн долл.) делает упор на расходы на научные исследования и инновации (400 млрд), модернизацию школ (100 млрд), ремонт дорог и мостов (50 млрд) и развитие сельских районов.

В планах президента Дж. Байдена создать 5 млн новых рабочих мест в рамках реализации программы «Покупай американское». По этому плану государство израсходует 400 млрд долл. на закупку американских товаров и услуг.

Дж. Байден остаётся привержен закону «О доступном здравоохранении» и намерен ввести систему государственного медицинского страхования в качестве одного из вариантов медицинского обслуживания. В соответствии с предложением Дж. Байдена расходы на государственную медицинскую страховку не должны превышать 8,5% дохода граждан.

В планах Байдена аннулировать часть студенческих долгов в размере 10 тыс. долл. на одного студента, а также погасить студенческие долги для молодёжи из низкодоходных семей (с доходом до 125 тыс. долл. в год) [4]. Планируется потратить 8 млрд долл. на развитие муниципальных колледжей и 50 млрд долл. на переподготовку рабочей силы.

В ряду инициатив Дж. Байдена изменения иммиграционной политики. В частности, многие указы бывшего президента будут отменены, в том числе строительство стены на границе с Мексикой. Дж. Байден предлагает увеличить ежегодную квоту для беженцев на территорию США с 22,5 тыс. в 2018 г. до 125 тыс. человек. Предполагается подготовка дорожной карты по постепенному амнистированию нелегальных мигрантов и предоставлению им американского гражданства.

Среди планов нового президента выделение на ближайшие 10 лет 640 млрд долл. на обеспечение доступным жильем американцев, не имеющих его. Из этой

суммы 100 млрд должно быть ассигновано на создание специального фонда по строительству доступного жилья для нуждающихся.

Большое место в экономических планах Дж. Байдена уделено проблемам изменения климата. В рамках этих мер предусмотрено инвестировать 2 трлн долл. и создать 10 млн новых рабочих мест. В частности, предусмотрено объявить борьбу с изменением климата национальным приоритетом, ассигновать 400 млрд долл. на исследования в области чистой энергетики, удвоить производство ветряной энергии к 2030 г., запретить добычу углеводородов в арктической зоне, ликвидировать углеродное загрязнение к 2035 г., построить 500 тыс. новых общественных электрозаправочных станций к 2030 году [2].

В области внешнеэкономических связей Дж. Байден планирует укреплять альянсы с союзниками, не допускать превосходства Китая в интеллектуальной сфере и в мировой экономике.

Роль государства, таким образом, и при новом президенте остаётся одним из ключевых факторов экономического развития страны.

ПРОГНОЗЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Перспективы экономического положения США пока весьма неопределённые. Главная неопределённость – это сроки окончания пандемии. Тем не менее делаются прогнозы об экономической ситуации в 2021 г. и на более отдалённую перспективу. Так, согласно прогнозом Федеральной комиссии по открытым рынкам, ожидается, что реальный ВВП в 2021 г. вырастет на 4,1%; на 3,2% в 2022 г. и на 2,4% в 2023 г. Всё это лишь позволит вернуть экономику к уровню 2019 года.

Уровень безработицы по итогам 2020 г. опустится до 6,7%, что явно не соответствует периоду экономического оживления. В соответствии с прогнозами, безработица постепенно опустится до 5% в 2021 г. Это значительный прогресс после максимального уровня в 14,7% в апреле 2020 г. в дальнейшем безработица должна сократиться до 4,2% в 2022 г. и 3,7% в 2023 году.

Бюро трудовой статистики Министерства труда США опубликовало прогнозные оценки динамики занятости по отдельным отраслям и профессиям. Всего, согласно этим оценкам, занятость с 2019 по 2029 г. увеличится на 6 млн человек. В частности, прогнозируется заметный рост занятости среди медицинских профессий и социальных работников – на 3,1 млн человек, до 23,5 млн человек в 2029 г. Будет быстро расти занятость в профессиях, связанных с математикой и программированием, с альтернативной энергетикой. Например, численность техников-специалистов по обслуживанию ветряных турбин с 2019 по 2029 г. увеличится на 61% [1].

Ожидается дальнейший рост государственного долга, который уже к октябрю 2020 г. достиг 27 трлн долл., что составляет 126% ВВП. Это существенно больше, чем максимальный уровень долговой нагрузки в 77%, который Международный валютный фонд рекомендует не превышать. Возросшие процентные платежи бюджета вновь могут поставить вопрос о потолке государственного долга, особенно если учесть возросшие расходы государственного бюджета в связи с пандемией и сократившиеся поступления в бюджет как следствие налоговой реформ Д. Трампа.

Тревожные ожидания касаются предполагаемых стихийных бедствий, таких как торнадо, засухи и лесные пожары. Вероятность такой экстремальной погоды возрастёт на 50% в текущем столетии. Согласно прогнозу Счётной палаты, потери бюджета в результате таких стихийных бедствий составят в среднем 112 млрд долл. в год. Таким образом, как считают эксперты Федеральной резервной системы, изменение климата, а именно глобальное потепление, реально угрожает стабильности финансовой системы США. Это может привести к массовым банкротствам компаний в сельском хозяйстве, энергетике и в других отраслях. Огромный и негативный эффект глобального потепления для природы. По оценке Федеральной лесной службы, погодные аномалии грозят ежедневной гибели 100 тысячам деревьев в ближайшие 10 лет, что в свою очередь приводит к лесным пожарам. Всё это сказывается на здоровье людей, вызывает рост заболеваний астмой и аллергией. Уже в начале 20-х годов нынешнего столетия засушливый сезон увеличился в среднем на 25 дней по сравнению с 1995 г. В настоящее время около 40% населения США испытывают угрозу наводнений, которые вызывают штормы и торнадо.

Согласно прогнозам, пандемия коронавируса даст толчок росту расходов на здравоохранение. К 2028 г. они вырастут на 5,4% и достигнут 6 трлн долл. Это будет означать увеличение доли расходов на здравоохранение с 17,7% до 20% в ВВП США. В ближайшие 3 года – с 2021 по 2024 гг. среднегодовые темпы прироста расходов на здравоохранение составят 3,5%. При этом, по оценке Бюджетного управления Конгресса, из-за отменённого администрацией Д. Трампа налога для незастраховавшихся граждан, 13 млн человек покинули частную систему страхования в 2019 г. Это приводит к росту стоимости страховок и в конечном счёте к увеличению расходов на здравоохранение.

Среди экономических показателей важное место занимает ситуация на рынке нефти. По оценке, объём добычи нефти достигнет в 2022 г. уровня в 14 млн баррелей в сутки и стабилизируется на этом уровне до 2045 г. Этот рост будет происходить в основном под влиянием добычи сланцевой нефти. В 2019 г. США впервые с 1973 г. экспортировали нефти больше, чем импортировали, то есть стали нетто-экспортёром нефти. Тенденция роста экспорта нефти сохранится, по прогнозам, до 2033 г. Растущая добыча нефти позволит сохранить цены на

бензин на относительно низком уровне – менее 3 долл. за галлон по крайней мере до 2030 года [3].

Большое внимание экономистов привлекает будущее американо-китайских экономических отношений. Отмечается, что положительным фактором является то обстоятельство, что в декабре 2019 г. США и Китай подписали первую часть торгового соглашения, согласно которому Китай взял на себя обязательство закупать большой объём товаров из США в течении нескольких лет. В свою очередь США сохраняют 25%-ный тариф на китайский экспорт стоимостью в 250 млрд долл. и 7,5%-ный на китайский импорт стоимостью 120 млрд долл. США заинтересованы в снижении китайского экспорта с целью улучшения торгового баланса с этой страной.

Предполагается, что, несмотря на рост экономики Китая (ВВП Китая по паритету покупательной способности стал самым большим в мире ещё в 2014 г.), доллар США остаётся ведущей резервной валютой мира. Вместе с тем, будет расти роль других мировых валют, из-за возможного ослабления доллара ввиду резкого увеличения государственного долга США.

Инфляция в США в ближайшее десятилетие ожидается на уровне 2% в год, что во многом связано с низкими ценами на углеводороды. Исключение составляют цены на жилье, которые продемонстрировали рост в 5,7% в 2021 г. В целом рынок жилья после короткого падения в первые месяцы пандемии демонстрирует устойчивый рост, благодаря низким процентным ставкам. Это один из важнейших факторов выхода из кризиса и устойчивого роста в среднесрочной перспективе.

Авторитетная исследовательская организация «Конференс борд» (*Conference Board*) подготовила три сценария восстановления американской экономики в 2021 г. Первый предполагает рост ВВП на 4,1%. Этот сценарий рассматривается как наиболее реалистичский. Он предполагает: а) определённый рост пандемии в течение I квартала 2021 г. с последующей стабилизацией и отсутствием локдаунов; б) начало вакцинирования населения в I квартале 2021 г. с более широким распространением во II квартале 2021 г.; в) действие стимуляционного экономического пакета в 2021 г.; г) стабилизацию рынка труда и потребительского рынка в I–III кварталах 2021 г.; д) транзит политической власти не скажется негативно на настроениях бизнеса. Согласно этому сценарию предпандемический уровень производства будет достигнут в августе 2021 года.

Более оптимистический сценарий предполагает рост ВВП в 2021 г. на 6,4%. Исходя из этого сценария: а) число случаев заражения коронавирусом резко сокращается в I квартале 2021 г.; б) процесс вакцинирования быстро расширяется в I квартале 2021 г., и вакцина становится общедоступной к началу II квартала 2021 г.; в) меры по стимулированию экономики, принятые в декабре 2020 г., пре-

творяются на практике в I квартале 2021 г. По этому сценарию экономика возвращается к уровню 2019 г. уже в апреле 2021 года.

Наконец, наиболее пессимистический сценарий предполагает спад в экономике в I квартале 2021 г. перед стабилизацией к началу лета. В соответствие с этим сценарием годовой рост ВВП составит в 2021 г. лишь 0,8%. Он предполагает: а) широкое распространение пандемии в I квартале 2021 г., что приведёт к дополнительным локдаунам; б) медленный процесс вакцинирования населения; в) отсутствие дополнительных финансовых стимулов для экономики в 2021 г.; г) рост безработицы и падение потребления в первой половине 2021 г.; д) транзит власти к администрации Дж. Байдена будет сопровождаться политическими волнениями. Согласно данному сценарию, докризисный уровень производства будет достигнут не ранее 2022 года [6].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что наиболее вероятным сценарием выхода из кризиса является сценарий, согласно которому к осени 2021 г. экономика США выйдет на предкризисный уровень. В отличие от традиционных макроэкономических прогнозов прогнозы нынешнего послекризисного восстановления отличаются большей степенью неопределённости, поскольку ход кризиса во многом определяется неэкономическим фактором – фактором пандемии. Тем не менее, с учётом массированных усилий государства, включая экономические меры по стимулированию экономики и потребительского спроса, и усилия в сфере здравоохранения по созданию антивирусной вакцины и её эффективному применению, есть основание полагать, что этот самый нестандартный за послевоенный период экономический кризис США близок к своему завершению.

ИСТОЧНИКИ

1. Amadeo K. (2020a) US Economic Outlook for 2021 and Beyond. *The Balance*. Available at: <http://www.thebalance.com/us-economic-outlook-3305669> (accessed 15.11.2020).
2. Amadeo K. (2020b) What Are Biden's Economic Plans and Policies? *The Balance*. Available at: <https://www.thebalance.com/what-are-biden-s-economic-policies-5071356> (accessed 15.11.2020).
3. Amadeo K. (2021) Top 10 economic Predictions for the Next 10 Years. *The Balance*. Available at: <http://thebalance.com/top-economic-projections-for-the-next-10-years-3305699> (accessed 20.01.2021).
4. D'Souza D. (2021) Joe Biden's Economic Plan. Investopedia. Available at: <http://www.investopedia.com/joe-biden-s-economic-plan-save-the-middle-class-4769869> (accessed 20.01.2021).

5. Impact of COVID-19 on the United States Economy and the Policy Responses. (2020) ECLAC. Available at: <https://www.cepal.org/en/publications/45984-impact-covid-19-united-states-economy-and-policy-response> (accessed 09.12.2020).

6. The Conference Board Economic Forecast for the US Economy. (2021) The Conference Board. Available at: <https://conference-board.org/research/us-forecast> (accessed 20.01.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СУПЯН Виктор Борисович, член-корреспондент РАН, руководитель научного направления Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).
Российская Федерация, 121029, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3

Victor B. SUPYAN, Corresponding Member of RAS, Academic Director of Economic Studies of ISKRAN. Chief Research Fellow, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3 Khlebnny per., Moscow, 121069, Russian Federation

УДК 327

DOI: 10.31857/S268667300014336-9

Некоторые аспекты оборонной политики Канады и США в Арктике (2000-2020 гг.)

В.А. Зберя*Министерство иностранных дел РФ.**Российская Федерация 119200 Москва, Смоленская площадь, 32/34**ORCID: 0000-0002-9653-3746**e-mail: ontario_86@mail.ru**Статья поступила в редакцию 2.02.2021.*

Резюме: Основное внимание в статье уделено институциональным основам и подходам правительств Канады и США к вопросу обеспечения военной, экономической и экологической безопасности своих арктических территорий. Данный регион всегда пребывал в фокусе особых интересов внутренней и внешней политики Оттавы, является одним из “столпов” её северной идентичности. Находившиеся у власти либеральные кабинеты Ж. Кретьена и П. Мартина, как и нынешний премьер Дж. Трюдо, старались продвигать международную повестку с упором на нужды коренного населения. Лишь при правом консервативном правительстве С. Харпера (2006-2015 гг.) канадская политика в Арктике претерпела некоторые изменения “косметического” характера в угоду достижения конкретных электоральных задач.

В то же время разработанная в начале столетия стратегия Вашингтона основывалась на безоговорочном признании своих односторонних действий в угоду национальным интересам, которые до сих пор идут вразрез с устремлениями Канады на единоличное укрепление в Арктике. Тематика освоения богатых природных ресурсов наряду с укреплением своего военного потенциала на Крайнем Севере, особенно в контексте соперничества с Россией и Китаем, трансформировала политику США в регионе в более агрессивную и напористую.

По мнению автора, сложившаяся в первые два десятилетия XXI века геополитическая обстановка сделала возможным укрепление канадско-американских связей в Арктике, даже несмотря на имеющие место расхождения в понимании Оттавой и Вашингтоном своих ролей в вопросе развития региона.

Ключевые слова: канадско-американские отношения, Арктика и Север, «доктрина Харпера», военные расходы, учения на Крайнем Севере, С. Харпер, Дж. Буш-младший, Б. Обама, Дж. Трюдо, Д. Трамп, научные исследования

Для цитирования: Зберя В.А. Некоторые аспекты оборонной политики Канады и США в Арктике (2000-2020 гг.). *США & Канада: экономика, политика, культура* 2021; 51 (4):18-33. DOI: 10.31857/S268667300014336-9

Some aspects of Canada and the United States Arctic Politics (2000-2020)

Vladislav A. Zberya

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation

32/34 Smolenskaya-Sennaya Square, Moscow, 119200 Russian Federation

ORCID: 0000-0002-9653-3746

e-mail: ontario_86@mail.ru

Received 2.02.2021.

Abstract: The article focuses on the institutional framework and approaches of the governments of Canada and the United States to the issue of ensuring the military, economic and environmental security of their Arctic territories. This region has always been in the focus of special interests of Ottawa's domestic and foreign policy, being one of the “pillars” of its northern identity. Previous liberal Chretien and Martin Administrations, as well as the current Prime Minister J. Trudeau, tried to promote an international agenda with a focus on the needs of the indigenous population. Only under the right-wing conservative government of Stephen Harper (2006-2015), Canadian policy in the Arctic underwent only some “cosmetic” changes in order to achieve specific electoral goals. At the same time developed at the beginning of the century Washington's strategy was based on an unconditional recognition of its unilateral actions in favor of pursuing its national interests, which still run counter to Canada's aspirations for a sole strengthening in the Arctic. The issue of the development of rich natural resources, along with the strengthening its military potential in the Far North, especially in the context of rivalry with Russia and China, has made U.S. regional policy more aggressive and assertive.

The author believes the geopolitical situation that developed in the first two decades of the XXI century made it possible to strengthen Canadian-American ties in the Arctic, even though there are differences in the understanding by Ottawa and Washington of their roles in the development of the region.

Keywords: Canadian-American relations, Arctic and the North, Harper's Doctrine, military expenditures, exercises in the Far North, Stephen Harper, George W. Bush Jr., Barack Obama, Justin Trudeau, Donald Trump, scientific researches

For citation: Vladislav A. Zberya. Some aspects of Canada and the United States Arctic Politics (2000-2020). *USA & Canada: Economics, Politics. Culture* 2021; 51 (4):18-33.

DOI: 10.31857/S268667300014336-9

ВВЕДЕНИЕ

Несмотря на безусловный приоритет сохранения национального суверенитета в северных широтах как одного из «сложившихся» столпов канадской государственности, в середине прошлого века Оттаве пришлось всерьёз задуматься над вопросами развития и поддержания гражданской и военной инфраструктур, удалённых от главных промышленных центров страны малонаселённых регио-

нов Арктики. Этому во многом способствовали окрепшие к середине 1950-х годов политические и экономические связи с Соединёнными Штатами Америки.

Тем не менее в первом десятилетии послевоенного периода либеральные правительства позднего М. Кинга (1945-1948) и его преемника Л. Сен-Лорана (1948-1957) были ещё крайне осторожны в оценках и шагах на арктическом направлении, подчёркивая стремление к вовлеченности максимального количества игроков в процессы развития региона, что гармонично вписывалось во внешнеполитические установки Либеральной партии Канады. Во второй половине 1940-х годов выразителем этих идей стал посол Канады в США и будущий премьер-министр Л. Пирсон, который в одной из своих статей, посвящённых политике в Арктике, отчётливо обозначил интерес своей страны к тесному сотрудничеству не только с американцами, но и с другими региональными державами: «Правительство Канады готово в полной мере сотрудничать с Соединёнными Штатами и другими странами по развитию всего Арктического региона, неся ответственность за свой сектор. У Канады нет желания сотрудничать исключительно с США в арктическом вопросе. Это как в интересах Канады, так и в общих интересах северных стран, чтобы они могли сотрудничать друг с другом по любому вопросу, касающемуся этого региона» [L.Pearson. 1946: 638].

К сожалению, вплоть до 1991 г. политические намерения и экономические усилия канадских кабинетов министров на этом направлении были фактически нивелированы как сложившейся на тот момент международной обстановкой, с одной стороны, так и не до конца окрепшими традициями международного сотрудничества в Арктике — с другой. Это положение имело и вполне естественные причины: труднодоступность, слабая заселённость и как следствие — трудоёмкие и затратные процессы по возведению гражданской инфраструктуры с объективным «перекосом» в сторону оборонного компонента из-за противостояния СССР и США. Как писал профессор Университета Калагари Р. Хьюберт, «холодная война эффективно предотвращала развитие многостороннего сотрудничества; и только с её окончанием были сделаны первые шаги, однако и они были экспериментальными и недостаточно подкреплёнными финансово» [Huebert R. 2008: 2].

В итоге приоритеты военного строительства и экономического развития Канады в период холодной войны были сформулированы в русле создания единого «англосаксонского фронта». Тем самым страна превращалась, по сути, в северный форпост Запада. Дальнейшие события в мире объективно способствовали укреплению канадско-американского оборонного союза: «Война в Корее и советская атомная бомба придали этой ситуации новый импульс и привели к появлению расширенной оборонной системы США на канадской территории в качестве главного элемента двусторонних отношений» [Canada and United States. Ambivalent Partnership. 2019; 183]. Североамериканские политики сошлись на том, что географическое примыкание северных границ континента к арктической зоне

своего геостратегического противника — СССР играло на тот момент решающую роль в усиленной работе по скорейшей выработке общих целей и задач, стоявших перед военными двух стран: «Действительно, с военно-стратегической точки зрения, — отмечали авторы вышедшей в Торонто в 2009 г. коллективной монографии «США и Канада. Противоречивое партнёрство», — Арктика считалась одним из ключей к обороне Северной Америки, так как минимальное время подлёта советских баллистических ракет к крупнейшим городам континента, произведённого через арктические территории Канады, могло дать максимальный эффект. Именно для защиты Севера и был создан комплекс оповещения — «линия Дью», состоявшая из «трёх систем радаров, построенных в Канаде в 1950-1957 гг.» [Canada and Unites States. Ambivalent Partnership. 2009: 183].

В 1990-х годах в канадских и американских политических и военных кругах отчасти притуляется ощущение потенциальной угрозы из-за скоротечного исчезновения Советского Союза с политической карты мира. Как следствие, происходит существенное сокращение нагрузки на военные бюджеты двух стран: «Применительно к Канаде окончание холодной войны и, следовательно, снижение вероятности ядерного удара по Северной Америке означало, что некоторые аспекты канадской военной политики нуждаются в корректировке. Кардинально сократилось значение таких традиционных функций канадских вооружённых сил, как защита Северной Америки от советских бомбардировщиков и крылатых ракет; проведение разведывательных полётов в Северной Атлантике для выслеживания советских подводных лодок <...> В федеральном бюджете, принятом в феврале 1994 г., правительство объявило о снижении запланированных расходов на общую сумму около 7 млрд долл. с 1994 по 1998 г. В общей сложности сокращение военных расходов в 1988–1989 и 1998–1999 фин. гг., с учётом уже проведённых сокращений, должно было составить 21 млрд долларов» [Володин Д.А. 2012:8].

Это коснулось и Арктики, где основной упор был сделан на международные аспекты сотрудничества, идейными вдохновителями которого выступили Канада и Финляндия. В 1996 г. Оттава стала первым председателем нового многостороннего формата взаимодействия - Арктического совета (Вашингтон подключился к нему лишь после продолжительной серии переговоров и консультаций между тогдашними министром иностранных дел Канады А. Уэллетом и госсекретарем США У. Кристофером). Однако предпринятые усилия по превращению арктической зоны из поля потенциального конфликта в территорию диалога и компромисса были фактически сведены на нет эскалацией напряжённости в ряде регионов мира и активизацией международного терроризма в начале XXI столетия.

КАНАДСКАЯ ПОВЕСТКА

В рассматриваемый период арктическая политика Канады формировалась и координировалась специальным Отделом по циркумполярным отношениям (*Circumpolar Affairs Division*) Министерства иностранных дел и международной торговли (*Department of Foreign Affairs and International Trade*) во главе со старшим должностным лицом в Арктическом совете (*Canada's Senior Arctic Official*), отвечавшим также за вопросы устойчивого развития.

Охрану границ и военное патрулирование осуществлял корпус канадских рейнджеров (*Canadian Rangers*), входивших в состав вооружённых сил Минобороны Канады численностью в 5 тыс. человек, в тесной координации со структурным подразделением Министерства по делам рыболовства и океанов — Службой Береговой охраны (*Canadian Coast Guard*), в ведении которой находились вопросы навигации, спасания на воде, очистки навигационных маршрутов от сезонного льда. За «хозяйственный блок» перед федеральным правительством отчитывались Министерство природных ресурсов (*Department of Natural Resources*) и Министерство по делам рыболовства и океанов (*Department of Fisheries and Oceans*).

В 2001–2006 гг. фокус внимания канадской арктической политики был всё ещё сосредоточен на её человеческом и экологическом измерениях: «Безопасность связывалась больше с безопасностью личности и экологии и в меньшей степени с традиционными концепциями оборонной безопасности и жёсткой силы» [Dolata P. 2015:139]. В целом, либеральные кабинеты Ж. Кретьена (1993–2003) и П. Мартина (2003–2006) были предельно осторожны, разыгрывая «арктическую карту», в том числе и в отношениях с США, так как основной акцент в отстаивании национальных интересов в регионе был перенесён, как уже отмечалось, в «международную плоскость», а к середине 2000-х годов и вовсе сдвинулся в сторону решения застарелых пограничных споров с третьими странами, в частности — с Данией вокруг безлюдного скалистого острова Ханс в 1,3 кв. км территории.

За громкими заявлениями о том, что Север «должен всегда принадлежать Канаде», следовали более чем скромные по своим масштабам нерегулярные военные учения. Например, в 2004 г. в трёхнедельном арктическом «смотре сил» участвовали не более 200 моряков ВМФ Канады, 160 солдат батальонов Канадского Королевского полка и резервистов [1]. Головная проблема тех канадских тренировок крылась в определённой идеологической зашоренности, порождавшей устаревшие сценарии развития событий. Так, легенда операции заключалась в «несанкционированном падении искусственного спутника условного противника «из недружественной страны» – сценарии, отработанном ещё в

1979 г., когда в Северо-Западном проходе потерпел крушение советский спутник на ядерном топливе» [2].

В итоге либералы не смогли дать внятного ответа своему электорату, какую конечную цель они преследуют в Арктике, привлекая на это немалые ассигнования из федерального бюджета.

Следующее правительство консерватора С. Харпера (2006–2015) сделало тему «арктического суверенитета» своим предвыборным коньком и одним из главных аргументов в поддержании имиджа «защитников канадской самобытности» среди местных избирателей. Последовательно отходя от многостороннего формата международного северного сотрудничества в рамках Арктического Совета к откровенно популистской модели отстаивания сугубо «национальных интересов»* в кратчайшие сроки был принят ряд программных документов, которые были суммированы экспертами в условное понятие «доктрины Харпера» (*Harper's Doctrine*). Концепция «доктрины» включала укрепление военного присутствия Канады в северных широтах, строительство нового ледокола стоимостью 720 млн кан. долл., закладку полноценного глубоководного порта в бухте Нанисивика (территория Нунавут). Для самого С. Харпера и его команды Арктика превратилась в одну из самых политизированных тем в стране (наравне с беспрецедентной поддержкой канадским премьер-министром действий Израиля), а ежегодное «бряцание оружием» на Севере — в «добрую традицию», характеризовавшую внутриполитические приоритеты тори.

В то же время, стараясь «расширить горизонты» канадской политики на Севере, в 2009 г. федеральное правительство разработало и приняло так называемую «Северную стратегию Канады» (*Canada's Northern Strategy*), подразумевавшую не только усилия в военно-политическом измерении (т.е. укрепление суверенитета), но и в большей степени экономическое развитие Арктического региона с упором на научные исследования. Другими приоритетами Северной стратегии стали поддержка местного самоуправления, охрана природного наследия (сохранение уникальной флоры и фауны Арктики), повышение уровня жизни коренного населения (инуитов), а также намерение построить новую полярную станцию для проведения научных изысканий (в том числе с американскими партнёрами). В «экономическом блоке» было уделено особое внимание развитию инфраструктуры региона через привлечение инвестиций, поддержку туризма, местной системы образования и здравоохранения, разработку алмазных месторождений (Северо-Западные Территории, Нунавут) и других стратегических природных ресурсов. Вопрос о полезных ископаемых был вынесен в подраздел «Продвижения социального и экономического развития Арктики» [3].

* Практически сразу после прихода к власти в октябре 2006 г. правительство Канады приняло решение об упразднении должности старшего должностного лица в Арктическом Совете, правда вскоре эта позиция была восстановлена.

После очередной победы на парламентских выборах в мае 2011 г. укрепившее свои внутривнутриполитические позиции правительство С. Харпера взяло курс на дальнейший рост военных расходов. Канадский историк С. Стейплз вполне обоснованно усмотрел в этом «вашингтонский след», подкрепляя свою позицию тем, что Министерство национальной обороны Канады и мощное военное лобби в Палате общин отстаивали интересы американского военно-промышленного комплекса: «Увеличение военных расходов – хорошая новость для компаний «Локхид Мартин», «Боинг» и «Дженерал дайнэмикс», которые укоренились в канадском ВПК. Эти базирующиеся в США фирмы на протяжении десятиков лет продают эскадрильи самолётов, вертолёты и машины вооружённым силам Канады и рассчитывают продать ещё больше, а лоббистские группы, такие как Конференция оборонных компаний (*Conference of Defence Associations*) продвигают увеличение военных расходов, аргументируя это тем, что мы недостаточно тратим на оборону и тем самым не можем в полной мере выполнять свои обязанности в рамках НАТО» [Staples S. 2011:1]

Несмотря на предпринятые усилия, консерватором всё же не удалось реализовать те задачи, которые они ставили перед страной на «арктическом направлении». «Неоконтиненталистские» подходы С Харпера и его команды «позволяли канадским политикам рассматривать США не в качестве угрозы канадскому суверенитету, а лишь в роли благосклонного к ним гегемона» [Smith H.A., Sjolander T.C. 2012] В итоге грандиозных замыслов, реализованных далеко не в полной мере, исключением составила закладка в начале 2015 г. первого патрульного судна (спущено на воду в 2018 г.). Кроме того, в стадии проектирования и строительства находятся ещё три корабля, а также продолжается многолетнее обустройство заправочной станции в Нанисивике (о. Баффинова Земля).

Четыре с лишним года понадобилось нынешнему правительству Дж. Трюдо (у власти с 2015 г.), чтобы выработать собственную северную стратегию. В 2019 г. был принят документ под названием «Арктическая и северная политика Канады» (*Canada's Arctic and Northern Policy Framework*) (далее-Стратегия). Общий посыл с оборонной точки зрения не претерпел сколько-нибудь серьёзных изменений по сравнению с «доктриной Харпера», добавив лишь традиционные для либералов приоритеты по использованию ВС страны для решения разноплановых задач. «Необходимость увеличения военного присутствия в регионе, — указывается в документе, — Оттава связывает с важностью решения задач в области поиска и спасения, управления чрезвычайными ситуациями, предупреждением преступности и осуществлением пограничного контроля» [Рыжова А.В. 2020:157].

Ко всему прочему, пожалуй, впервые очень внушительное место уделено нуждам коренного населения, проживающего на арктических и приарктических территориях. Стратегия обращает внимание на популярную нынче в либеральных кругах тему «примирения» с индейцами, метисами и инуитами через спон-

сирование всестороннего развития энергетики, создания новых рабочих мест, обновления транспортной инфраструктуры, стимулирование продовольственной программы. Из позитивных подвижек, пожалуй, стоит выделить и тему высшего образования. Так, в мае 2020 г. во исполнение одного из подпунктов Стратегии за Юконским колледжем (территория Юкон) был официально закреплён статус первого полноценного университета на Севере с почти 6 тыс. студентов [4].

АМЕРИКАНСКИЙ «УГОЛ»

Что же касается США, то вскоре после распада Советского Союза в декабре 1991 г. Вашингтон, почувствовав себя единоличным «хозяином положения» в мировой политике, начал уделять несвойственное ему ранее повышенное внимание к арктическому направлению. Вместе с тем, это были лишь первые попытки выработки комплексного подхода к вызовам в Арктике. В 1994 г. вышла в свет президентская директива У. Клинтона NSC-26, провозгласившая ряд неотложных для США задач, в том числе укрепление обороноспособности, развитие экономического потенциала и поддержание экологической стабильности. Но Канада упоминалась в документе лишь однажды в контексте совместного мониторинга рационального использования ресурсов региона для сохранения популяции оленей карибу, а также внесения возможных поправок в двустороннее соглашение о миграции птиц 1916 г. [5]. Но и она так и осталась во многом декларативным документом, не переросшим в тот момент в нечто институциональное. Основными трудностями для американцев (как, впрочем, и для канадцев) на пути освоения потенциала региона стали обстоятельства как политико-экономического, так и «психологического» характера. К первому блоку следует отнести объективные трудности в ведении хозяйственной деятельности в северных условиях, носящие по этой причине сезонный характер (быстрый износ техники в суровых условиях, необходимость строительства производственных мощностей для обеспечения жизнедеятельности технического персонала «с нуля», полярные ночи, частые штормы, не позволяющие эффективно везти отгрузку с морских месторождений, и т.п.). Второй комплекс проблем был связан во многом с тем, что в отличие от Канады США никогда не рассматривали себя в качестве «северной нации». Единственный штат, имеющий отношение к Крайнему Северу, — Аляска, чьи интересы объективно не являлись приоритетными в формировании американской внутренней и внешнеполитической повестки. Тем не менее, благодаря в том числе ускорившемуся таянию ледников и открытию новых морских путей в начале нынешнего столетия, американцы начали смотреть на Арктику по-новому.

На сегодняшний день согласно межведомственному распределению обязанностей основные цели и задачи на арктическом направлении в США формируют несколько федеральных министерств и ведомств:

1. Министерство обороны США (*Department of Defence*) соединениями ВВС обеспечивает военную безопасность. С 2011 г. Арктика входит в зону ответственности Северного (*U.S. Northern Command*) и Европейского (*U.S. European Command*) командований. С 2009 г. на флоте функционирует Оперативная Группа по вопросам изменения климата (*U.S. Navy Task Force Climate Change, TFCC*), ведущая, по сути, «метеорологическую разведку» прилегающей местности.

2 Министерство внутренней безопасности (*Department of Homeland Security*), в состав которого с 2002 г. входит патрулирующая арктические воды Служба Береговой охраны (*U.S. Coast Guard*), ведёт борьбу с незаконным оборотом оружия и наркотических средств, проводит научные исследования, занимается гуманитарными проектами. В составе Службы береговой охраны – крупнейший американский ледокол «Хилли» (*USCGC Healy*) водоизмещением в 16 тыс. т [6].

3. Министерство внутренних дел (*U.S. Department of Interior*), куда входит ряд специализированных подразделений, ответственных за конкретные направления, занимается хозяйственной деятельностью. Сюда же относятся Служба охраны рыбных ресурсов и диких животных (*United States Fish and Wildlife Service*) и Служба национальных парков (*National Park Service*); за диалог с коренным населением, имеющим право на безналоговую добычу биоресурсов, отвечает Бюро по делам индейцев (*Bureau of Indian Affairs, BIA*).

4. Государственный департамент (*Department of State*), при котором функционирует Бюро Старшего должностного лица от США при Арктическом Совете, ведёт переговоры с иностранными партнёрами.

Опубликованная 9 января 2009 г. президентская Директива, разработанная завершавшей в то время свою работу администрацией республиканца Дж. Буша-мл. (2001-2009), впоследствии была взята «на вооружение» следующим хозяином Белого дома, демократом Б. Обамой. Она предполагала, помимо развития идей, изложенных в директиве от 1994 г., признание Соединёнными Штатами Северо-Западного прохода международными водами, что явилось очередным напоминанием канадцам о непререкаемой позиции американских политиков по этому значимому вопросу. «По давнему мнению руководства США, Северо-Западный проход является проливом, используемым для международного судоходства и подпадающим под режим транзитного прохода» [Гутенев М.Ю. 2019].

Арктическая повестка нашла своё отражение в принятой в 2010 г. американской «Стратегии национальной безопасности», где прямо указывалось на то, что «США являются арктическим государством с широким спектром региональных интересов, включая и укрепление обороноспособности» [7]. Помимо военной компоненты Вашингтон включился также в активное экономическое проникно-

вание в регион. «Арктическая зона США расположена в штате Аляска, на шельф которой по оценкам Национальной геологической службы США приходится около 31% неоткрытых запасов нефти всей Арктики, что составляет 27 млрд баррелей» [Коньшев В.Н., Сергунин А.А. 2012]. Руководством страны был проявлен повышенный интерес к шельфовым энергетическим запасам, в том числе в контексте старого нерешённого территориального спора с Оттавой в Море Бофорта (общая площадь спорного участка — 21 тыс. км.). Это стало своеобразным дополнением к директиве 2009 г., где впервые США чётко обозначили приоритет «по защите своих интересов в сфере месторождений углеводородов, расположение которых могут частично покрывать границы с тем, чтобы смягчить неблагоприятные экологические и экономические последствия, связанные с их развитием» [8].

Администрация Б. Обамы (2009-2017) продолжила развивать «арктическую повестку» в свойственной североамериканским «левоцентристам» манере по продвижению экологической и международной повестки. Принятая в мае 2013 г. «Национальная стратегия США для Арктического региона» (*National Strategy for the Arctic Region*) призывала «все арктические и неарктические страны к совместной работе на соответствующих площадках» для адекватного ответа на вызовы, стоящие перед Арктикой [9]. Вместе с тем в документе во многом делался акцент на предотвращение последствий глобального потепления через мораторий на разработку шельфовых месторождений, что, безусловно, не могло не повлечь рост безработицы в скромной по своим бюджетным возможностям Аляске (уровень безработицы в штате варьировался в 2008-2017 гг. в пределах 7%, в то время, как общеамериканский показатель составлял 4%) [10].

В развитие председательства Вашингтона в Арктическом Совете (2015–2017) в январе 2015 г. в США был образован новый координирующий орган — Исполнительный руководящий комитет по вопросам Арктики (*Arctic Executive Steering Committee*), в функции которого входила координация работы министерств и ведомств по реализации президентских директив, касавшихся развития аляскинского региона и вопросов международной кооперации в нём.

Протекционистские подходы 45-го президента США Д. Трампа (2017–2021) позволили провести некоторые корректировки политики в Арктике. Так, при поддержке республиканского губернатора Аляски М. Данливи в декабре 2017 г. президент отменил мораторий 2016 г. своего предшественника, открыл Национальный арктический заповедник (*Arctic National Wildlife Refuge*) для нефтегазового бурения [11]. 9 июня 2020 г. Д. Трамп подписал довольно амбициозный по своей сути меморандум «О защите национальных интересов США в Арктическом и Антарктическом регионах» (*Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions*), Фактически был взят курс на «милитаризацию» присутствия США в Арктике, предполагавший обновление к 2029 г. небольшого ледо-

кольного флота на шесть кораблей (три «средних» и три «тяжёлых») с общей оценочной стоимостью в 2,6 млрд долл. (сегодня в строю только два ледокола — «Хилли» и «Полар стар»). Спуск на воду первого судна из новой серии эксперты ожидают не раньше 2023 г. [12]. Работа над одним из них начата в 2019 г., когда с местным конструкторским бюро был заключен контракт на проектирование и строительство корабля для нужд Береговой охраны США на сумму в 746 млн долларов [13].

КАНАДА — США: ДВУСТОРОННЕЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

В начале нынешнего столетия научным сообществом был зафиксирован минимальный уровень покрытия льдами арктических вод в летний период (с 2,8 м в 1980 г. до 1,15 м в 2007 г.). Это напрямую повлияло не только на обострение конкуренции между Канадой и Соединёнными Штатами в Арктике, но одновременно подтолкнуло обе страны к поиску точек соприкосновения и общности интересов.

Это произошло после случившегося в декабре 2005 г. инцидента, заметно омрачившего двусторонние отношения. Не уведомив канадские компетентные органы, американская атомная подводная лодка совершила плавание к Северному полюсу через Северо-Западный проход (далее - СЗП), имеющий, несмотря на достигнутые ранее договорённости между двумя странами, спорный статус в канадско-американской двусторонней повестке. Канада относит этот маршрут к своим внутренним водам, американцы настойчиво сопротивляются, считая их международными. Только в 2001–2009 гг. американские подлодки официально пересекали СЗП 15 раз [14]. Оттава напоминала время от времени о своём суверенитете над арктическими водами, но без конкретного противодействия политико-дипломатического характера демонстрировала лишь свою беспомощность, что ставило и продолжает ставить под сомнение «широту маневра» федерального правительства. Ситуация для Канады усугубляется из года в год тем, что использование СЗП стало осуществляться также другими странами, прежде всего КНР (как заявляется Пекином, исключительно в торговых целях).

Ещё одна сохраняющаяся «больная точка» — тянувшийся с прошлого века спор о линии разграничения канадско-американской границы в море Бофорта. Канада настаивает на окончательном закреплении этой границы в продолжение сухопутных владений обоих государств, США — на «принципе равного отстояния», ссылаясь на п. 2 ст. 6 Конвенции ООН о континентальном шельфе 1958 г., в котором говорится, что «при отсутствии соглашения (о границе) и если иная линия не оправдывается особыми обстоятельствами, граница определяется по принципу равного отстояния от ближайших точек тех исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря каждого из этих двух госу-

дарств». Однако возникающие время от времени подобные «недопонимания» оказывают малозаметное влияние на военно-политическую «спайку» Оттавы и Вашингтона в Арктике. Набирающие размах в последние годы двусторонние, а также в рамках НАТО, учения на Крайнем Севере демонстрируют общий «ястребиный» настрой североамериканского политического истеблишмента. Так, в проведённых 26 февраля–6 марта 2020 г. на Аляске двунациональным Командованием противовоздушной обороны (НОРАД) и Северным командованием ВС США учениях «Арктический край» (*Arctic Edge*) были задействованы более 1 тыс. солдат армий США и Канады, отрабатывались различные сценарии для обеспечения обороны в обоих государствах в экстремальных зимних условиях [15].

Одним из главных лейтмотивов канадско-американского взаимодействия в Арктике, помимо общей обороны, является обеспечение устойчивого развития и разграничение экономических интересов. Поэтому среди позитивных моментов стоит отметить тесное двустороннее сотрудничество в рамках совместных научных исследований Арктического региона в экономическом «преломлении», особенно его ресурсного потенциала. Так, с 7 августа по 16 сентября 2009 г. состоялась крупная американо-канадская научная экспедиция по исследованию континентального шельфа (регион Северной Аляски — хребет Ломоносова — Канадский Арктический архипелаг) при поддержке кораблей ледокольного класса «Хилли» Береговой охраны США и «Луи Сен-Лоран» Канадской береговой охраны. Главной задачей исследований было нанесение участков морского дна на карту при помощи специального гидролокатора (задача, выполненная экипажем «Хилли») и исследование сейсмической активности в регионе и толщины осадочных пород (работа, завершённая специалистами на «Сен-Лоране»). Обе стороны оценили результаты экспедиции как положительные. Во-первых, американские и канадские специалисты-океанологи и сейсмографы обследовали дополнительные 200 км океанского дна и, во-вторых, подвели результат экспедиции под будущее научное обоснование по разграничению хребта Ломоносова, право на который на протяжении многих лет отстаивает Российская Федерация. «В зоне канадских морских вод обнаружено значительное количество осадочных пород. Это один из научных критериев, по которому мы можем определить внешние границы континентального шельфа. Возможно, сбор сведений поможет нам в её определении» [16], — заявил тогдашний глава Геологической службы Канады Дж. Верхоефф.

Тематика устойчивого развития нашла свое развитие в Совместном заявлении 2016 г. (*United States – Canada Joint Statement on Climate, Energy and Arctic Leadership*), в котором лидеры Канады и США декларировали цель построения крепкой региональной экономики. Одним из главных итогов совместной работы стало принятие решение о наложении моратория на выдачу новых разрешений на бурение нефтяных скважин и поиск газовых месторождений сроком на

пять лет (хотя, как уже отмечалось, впоследствии администрация республиканца Д. Трампа это положение отменила). В общем и целом, на пути «шельфовых претензий» Вашингтона по-прежнему стоит жёсткая позиция США по их неприсоединению к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Оттава ратифицировала её в 2003 г., подав в мае 2019 г. официальную заявку в профильную Комиссию ООН, участие в которой позволяет закрепить право объявить исключительную экономическую зону шириной 200 миль.

Несмотря на многочисленные и настоятельные рекомендации ключевых федеральных ведомств США как в американском Конгрессе, так и в научном сообществе, Белый дом продолжает упорствовать исходя из своего традиционного нежелания быть частью той или иной международной структуры, которая кроме сугубо политического имеет и финансовый аспект, в частности в форме внесения ежегодных платежей в Международную морскую организацию (ИМО) при ООН в размере 1% стоимости добычи полезных ископаемых на том или ином участке с последующим увеличением этой доли до 7%.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, в первые два десятилетия XXI века и Оттава, и Вашингтон продолжали настойчиво продвигать свои интересы в Арктике, делая ставку как на военно-политическую составляющую (развитие инфраструктуры, подтягивание возможностей своих ледокольных флотов к вызовам времени и др.), так и уделяя внимание социально-экономическому блоку (вопросы устойчивого развития, добыча полезных ископаемых, поддержание экологического баланса и т.п.).

Канадская и американская арктические стратегии, претерпевавшие на протяжении обозначенного периода существенные изменения, в целом, имели ряд схожих черт. Среди них можно выделить следующие:

1. Особый акцент на обеспечении суверенитета и безопасности. Если для канадцев это был и есть больше вопрос национальной идентичности, то для американцев — сравнительно новое измерение, толкающее их на укрепление своего военного присутствия на Аляске ввиду сохранения мессианского образа мышления во внешней политике и роста международной конкуренции за ресурсы в регионе;

2. Вложение средств в обновление технического оснащения своих служб береговой охраны, прежде всего, в строительство современных кораблей ледокольного класса;

3. Осваивание природных ресурсов, проведение совместных научных экспедиций для разведывания шельфовых месторождений;

4. Проведение совместных военных учений на регулярной основе.

И хотя сохраняются традиционные внешнеполитические спайки «демократы/либералы» и «республиканцы/консерваторы», руководители обеих стран без привязки к своей партийной принадлежности, продолжают идти по пути всестороннего освоения арктических широт.

Вместе с тем нерешённые пограничные вопросы, в частности, спорность статуса Северно-Западного прохода и шельфовых месторождений в Море Бофорта, пока не позволили в полной мере реализовать потенциал двустороннего взаимодействия в Арктике. И хотя просматривается перспектива дальнейшего сближения позиций Оттавы и Вашингтона в «арктическом досье» на фоне активизации внерегиональных игроков в Арктике, в первую очередь КНР, всё же, как представляется, было бы преждевременно говорить о разрешении накопившихся проблемных вопросов в канадско-американских отношениях применительно к арктическому измерению.

Но в чём Оттава и Вашингтон абсолютно единодушны, это в решительном противодействии всем попыткам РФ укрепить свои позиции в Арктическом регионе. Одно из последних (среди многих) свидетельств такого единодушия – принятое в феврале 2021 г. решение обоих государств обновить систему спутников «для борьбы с Россией в Арктике». (сообщение WSI 28.02.21. в интернете).

ИСТОЧНИКИ

1. Martin reaffirms sovereignty of the Arctic. Available at: <https://www.theglobeandmail.com/news/national/martin-reaffirms-sovereignty-of-the-arctic/article1139205/> (accessed 12.01.21).

2. Canadian Arctic operations, 1941-2015, Edited by Adam Lajeunesse A. and P. Whitney Lackenbauer // The Gregg Centre for the Study of War and Society, University of New Brunswick, 2017

3. Canada's Northern Strategy. Available at: <http://www.northernstrategy.ca/index-eng.asp> (accessed 12.01.2021).

4. Canada's Arctic and Northern Policy Framework. Available at: <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1560523306861/1560523330587> (accessed 12.01.2021).

5. The White House 06.09.1994. Presidential Decision Directive / NSC-26. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf> (accessed 12.01.2021).

6. The Maritime Executive. Available at: <https://www.maritime-executive.com/article/us-coast-guard-cutter-reaches-north-pole> (accessed 12.12.2020).

7. National Security Strategy. May 2010. Available at: <https://www.hsdl.org/?view&did=24251> (accessed 12.12.2020).

8. National Security Presidential Directive, Washington D.C. January 2009. Available at: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.pdf> (accessed 13.12.2020).

9. National Strategy for The Arctic Region. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (accessed 20.01.2021).

10. Annual Unemployment Rates for Alaska and U.S. 2010 to 2019. Available at: <https://live.laborstats.alaska.gov/labforce/labdata.cfm?s=2&a=0> (accessed 20.01.2021).

11. Власти США разрешили добычу нефти и газа в заповеднике на Аляске // *Российская газета*. Available at: <https://rg.ru/2020/08/20/vlasti-ssha-razreshili-dobychu-nefti-i-gaza-v-zapovednike-na-aliaske.html> (accessed 20.01.2021).

12. The U.S.'s Icebreaker Fleet Is Finally Getting Some Much-Needed Attention // *Popular Mechanics*. Available at: <https://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/a32841298/white-house-orders-review-of-us-icebreaker-fleet-capabilities> (accessed 20.01.2021).

13. Trump memo demands new fleet of Arctic icebreakers be ready by 2029. Available at: <https://www.defensenews.com/naval/2020/06/09/trump-memo-demands-new-fleet-of-arctic-icebreakers-to-be-ready-by-2029> (accessed 20.01.2021).

14. A List of the Known Underwater Transits of the Canadian Northwest Passage 1958 to 2009 by John MacFarlane. Available at: http://www.nauticapedia.ca/Articles/NWP_Transits_Underwater.php (accessed 12.01.2021).

15. The US Navy returns to an increasingly militarized Arctic. Available at: <https://www.defensenews.com/naval/2020/05/11/the-us-navy-returns-to-an-increasingly-militarized-arctic/> (accessed 20.01.2021).

16. Joint Arctic mapping expedition coming to an end // *Arctic Focus*, 11.09.2009 URL: www.arcticfocus.com

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Володин Д.А. 2012. Военная политика Канады и новый мировой порядок (1987-1994). *Россия и Америка в XXI веке*, №2.

Гутенев М.Ю. 2019. Арктика во внешней политике США. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. №2, с. 133-140. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/arktika-vo-vneshney-politike-ssha/viewer> (accessed 12.12.2020).

Коньшев В.Н., Сергунин А.А. 2012. Арктическая стратегия США и национальные интересы России. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. № 48 (189) с. 2-10. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=18263134> (accessed 12.12.2020).

Рыжова А.В. 2020. Арктическая политика либерального правительства Канады. *Международная политика* № 2 (59). Available at: <https://riss.ru/media/documents/76995ee3f03f41e49a56c166eea3002b.pdf> (accessed 12.12.2020).

REFERENCES

Canada and the Unites States: Ambivalent partne rship, 4-th edition / Ed. by Thompson J., Randal S. Toronto: McGill-Queen's University Press Montreal&Kingston. 2009. 448 p.

Canadian Arctic operations, 1941-2015, Ed. by Adam Lajeunesse A. and P. Whitney Lackenbauer // The Gregg Centre for the Study of War and Society, University of New Brunswick, 2017. 308 p.

Dolata P. 2015. A new Canada in the Arctic? Arctic Policies under Harper // Etudes Canadiennes/Canadian Studies. Associations francaises des Etudes Canadiennes (AFEC), №78, pp.131-154.

Huebert R. 2009. Canada and the Changing International Arctic: At the Crossroads of Cooperation and Conflict. pp. 1-28. Institute for Research on Public Policy. URL: <http://irpp.org/wp-content/uploads/2008/09/huebert.pdf> (accessed 15.012021).

Gutenev M. Yu. 2019. Arktika vo vneshnei politike SShA [The Arctic in US foreign policy] (In Russ.). *Ojkumena. Regional researches*, No.2, pp.133-140.

Konyshhev V.N., Sergunin A.A. 2012. Arkticheskaja strategija SShA i natsional'nye interesy Rossii [The U.S. Arctic strategy and Russia's national interests] (In Russ.). *National interests: priorities and security*, No. 48, pp. 2-10.

Pearson L.B. 1946. Canada looks «down North». *Foreign Affairs*, vol.24 №4. July. pp. 638-647.

Ryzhova A.V. 2020. Arkticheskaja politika liberal'nogo pravitel'stva Kanady [Arctic Policy of Canada's Liberal Government. International Policy] (In Russ.). No. 2 (59) pp.155-173

Staples S. 2011. Military Spending in Canada. *Global Research*. June 2011.

Smith H.A., Sjolander T.C. 2012. Canada in the World: Internationalism in Canadian Foreign Policy, Don Mills, ON: Oxford University Press. 368 368 p.

Volodin D.A. 2012. Voennaia politika Kanady i novyi mirovoi poriadok (1987-1994) [Canada's Military Policy and the New World Order (1987-1994)] (In Russ.). *Russia and America in the XXI century*. No.2.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЗБЕРЯ Владислав Александрович, Vladislav A. ZBERYA, Third Secretary, третий секретарь, Министерство иностранных дел Российской Федерации. 32/34 Smolenskaya-Sennaya Square, Российская Федерация, 119200 Москва, Moscow, 119200 Russian Federation Смоленская площадь, 32/34

УДК 327.8

DOI: 10.31857/S268667300014337-0

Интеграция государств Центральной Азии и позиция США

Е.Б. Анашкина

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7098-7152>

e-mail: ekkapustina@inbox.ru

Статья поступила в редакцию 16.02.2021.

Резюме: В период президентства Д. Трампа наблюдалась активизация американской внешней политики в отношении Центральной Азии. В итоге была представлена новая стратегия США на 2019–2025 гг. по продвижению суверенитета и экономического процветания в центральноазиатских государствах. Соединённые Штаты видели свою роль в регионе в качестве внешнего игрока, задача которого – способствовать интеграционным процессам в странах Центральной Азии, развитию межгосударственного сотрудничества, исключая влияние России и Китая. Основу интеграции региона должны были составить совместные экономические и энергетические проекты.

Ключевые слова: США, Россия, СНГ, постсоветское пространство

Для цитирования: Интеграция государств Центральной Азии и позиция США.

США & Канада: экономика, политика, культура. 2021; 51(4): 34-45.

DOI: 10.31857/S268667300014337-0

U.S. Foreign Policy Interests in the Integration of Central Asian States

E.B. Anashkina

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7098-7152>

e-mail: ekkapustina@inbox.ru

Received 16.02.2021.

Abstract: During the presidency of D. Trump, an intensification of American foreign policy in Central Asia was observed. As a result, a new strategy for 2019-2025 “Advancing Sovereignty and Economic Prosperity” was presented. The United States, which supports the integration of the Central Asian states, into a single geopolitical region, thereby reducing the influence of Russia and China. The integration of the region was to be based on joint economic and energy projects.

Keywords: United States, Russia, CIS, Russian-American relations, Central Asia

For citation: Anashkina E.B. U.S. Foreign Policy Interests in the Integration of Central Asian States. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture.* 2021; 51(4): 34-45.

DOI: 10.31857/S268667300014337-0

ВВЕДЕНИЕ

Постсоветская Центральная Азия не относится к числу приоритетных направлений во внешней политике США. Тем не менее, регион имеет определённую стратегическую ценность для США, что обусловлено его геополитическим положением. Центральная Азия – это место, где сходятся вызовы и стратегические возможности США. С одной стороны, в регионе есть ряд геополитических проблем, с которыми сталкиваются США: это усиление влияния России и Китая, а также рост исламского экстремизма. С другой стороны, у Соединённых Штатов есть много возможностей: тесное сотрудничество со странами региона может помочь в решении более крупных проблем, например, таких как ситуация в Афганистане и борьба с терроризмом. Кроме того, нефть и газ Центральной Азии могут способствовать снижению зависимости Европы от России, тем самым укрепляя НАТО.

В основе курса предшественников Д. Трампа в отношении региона чётко определялись три направления: обеспечение доступа к энергетическим ресурсам, в том числе развитие инфраструктуры для их транспортировки на европейский рынок, противодействие влиянию международных конкурентов США в регионе; обеспечение региональной безопасности, в частности, проведение военных операций в Афганистане.

Политика Д. Трампа стала продолжением проводимого курса и была ориентирована на развитие сложившихся направлений.

ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО КУРСА АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА В ОТНОШЕНИИ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

В 2017 г. администрация Д. Трампа утвердила Стратегию национальной безопасности, которая зафиксировала видение государств Центральной Азии как единого региона, готового сопротивляться доминированию соперничающих держав, противостоять превращению в безопасные убежища для экстремистов, уделять приоритетное внимание реформам. В числе ключевых приоритетов были определены:

1. Экономическая интеграция стран Южной и Центральной Азии при лидерстве Индии и Пакистана в этом процессе;
2. Обеспечение региональной безопасности посредством предотвращения террористических угроз;
3. Сдерживание политического и экономического влияния России, Китая и Ирана в регионе [1].

Администрация Д. Трампа не стремилась менять уже сложившиеся подходы к взаимоотношениям с государствами региона, оставив в качестве основных инструментов: в политической сфере – межгосударственный диалог в формате

C5+1 (Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и США), в экономической сфере – рамочное соглашение по инвестициям и торговле (TIFA) между США и странами Центральной Азии.

Решая обозначенные Стратегией национальной безопасности задачи, США активно поддерживали создание и развитие в регионе всевозможных межгосударственных механизмов сотрудничества, исключающих участие российской либо китайской стороны. Содействие интеграционным процессам отвечало американским национальным интересам по обеспечению региональной безопасности, а главное – решению вопроса с будущим Афганистана после вывода американских войск, который был в планах у администрации Д. Трампа.

Идея рассматривать постсоветские государства Центральной Азии вместе с Афганистаном и Пакистаном в качестве единого региона – «Большой Центральной Азии» – вошла во внешнеполитический обиход в середине 2000-х годов благодаря профессору Фредерику Старру, возглавляющему сегодня Институт по изучению Центральной Азии и Кавказа. В своих рекомендациях для администрации Д. Трампа Ф. Старр последовательно указывал на необходимость США принять концепцию Центральной Азии как единого региона, состоящего из шести суверенных, но сотрудничающих государств, принимая во внимание их географическую, геополитическую и культурно-историческую общность. Ф. Старр был убеждён, что основной задачей Соединённых Штатов должна стать поддержка внутривосточных процессов, событий или явлений, способствующих не только региональному развитию, но и обеспечению стратегических интересов США в регионе. В частности, одним из таких событий, которое, по мнению Ф. Старра, способствовало фундаментальным изменениям в регионе, стала политика экономических и политических реформ избранного в 2016 г. президента Узбекистана Шавката Мирзиёева, а также взятый им курс на межгосударственную интеграцию стран Центральной Азии.

По мнению Ф. Старра, так США смогут помочь созданию этими государствами новых связей с Западом через Кавказ и Каспийское море, с экономиками Южной и Юго-Восточной Азии через Афганистан, а также с Китаем. Соединённым Штатам необходимо поддержать создание государствами Центральной Азии региональной организации, аналогичной Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Последовательная и интегрированная стратегия США для Центральной Азии будет стимулировать формирование этих тенденций и одновременно способствовать поддержанию интересов Америки на многих фронтах. Первым шагом в этом направлении может стать расширение формата межгосударственного диалога C5+1 до C6+1 посредством включения Афганистана.

Формирование геополитического ландшафта региона, который в долгосрочной перспективе будет способствовать укреплению позиций США в Евразии, по мнению Ф. Старра, возможно начать с пересмотра целей Соединённых Штатов в Центральной Азии с использованием иных подходов [2]. Например,

США извлекут бóльшую выгоду при формировании политики в отношении региона, ориентируясь на его внешнее окружение, а также на процессы, в которые вовлекается или будет вовлечён регион, вместо того чтобы сосредотачивать внимание на анализе политики России и Китая.

Понимая, что позиции США в регионе в силу географической и геополитической отдалённости достаточно слабы, а влияние ограничено, эксперты, обращая внимание на растущую конкуренцию в регионе интересов Китая, России, Ирана, Индии, стран ЕС, призывали США выступить в качестве некой внешней силы или арбитра, способного защитить суверенитет центральноазиатских государств. США, по их мнению, должны содействовать укреплению безопасности стран Центральной Азии путём укрепления их внутренних, а также общих возможностей, но не посредством подчинения их какому-то внешне навязанному порядку.

Рекомендации о необходимости поддержки региональной интеграции неоднократно появлялись в аналитических материалах американских политологов. Например, Л. Коффи, эксперт Фонда «Наследие», рекомендовал бы странам региона держаться подальше от таких организаций, в которых доминирует Россия и к которым эксперт относил Евразийский экономический союз и Организацию Договора о коллективной безопасности [3].

Укрепление безопасности региона, по мнению Ф. Старра, невозможно без решения экономических проблем, развития региональных экономик на основе свободного рынка, что должно стать ещё одним направлением в политике США в Центральной Азии [4]. Ф. Старр рекомендовал администрации Д. Трампа сосредоточиться на поддержке внутренней стабильности и развития государств Центральной Азии, но при этом избегать открытого вмешательства. Таким образом, для США важно помочь государствам региона укрепить свои экономики и общества, а также проявлять пристальное внимание к их потребностям в сфере безопасности [4].

Эксперты консервативного направления из Фонда «Наследие» призывали администрацию Д. Трампа уделить особое внимание взаимодействию с государствами Центральной Азии, имеющими морские границы в Каспийском море, а именно с Казахстаном и Туркменистаном. Государства бассейна Каспийского моря важны для США с точки зрения перспектив энергетического сотрудничества, однако США понимают, что в то же время здесь особенно сильны позиции России, Ирана и растёт экономическое влияние Китая. Л. Коффи отмечал, что в регионе больше внешних игроков, чем когда-либо прежде. Китай давно ищет новые экономические и энергетические возможности, и сегодня это остаётся его главной мотивацией в регионе. Европа также вовлечена в экономические и энергетические проекты, но не имеет большого влияния в регионе.

В отличие от многих других игроков на Каспии, США – относительный новичок в этом регионе. Сегодня американские интересы в Каспийском регионе связаны в первую очередь с необходимостью обеспечения безопасности евро-

пейских членов НАТО, борьбой с транснациональным терроризмом и желанием сбалансировать влияние Китая, России и Ирана в регионе [5].

По мнению научного директора отдела России и Евразии консалтинговой компании «Евразия» К. Купчана, роль США в Центральной Азии всегда была ограниченной по сравнению с исторически сложившимися связями государств региона с Россией в области экономики и безопасности, а также формирующимися инвестиционными связями с Китаем. Фокус внешней политики Д. Трампа на антитеррористической повестке и обеспечении региональной безопасности позволил бы укрепить позиции Вашингтона в регионе. Считалось, что «деловой подход администрации Трампа к внешней политике и интересы борьбы с терроризмом могут подтолкнуть правительства государств Центральной Азии, которые уже давно стремятся подстраховать отношения со своими более крупными соседями» [Анашкина Е.Б., 2018].

НОВЫЕ ОРИЕНТИРЫ США В ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Новая стратегия США для Центральной Азии на 2019–2025 гг. была представлена в феврале 2020 г. и получила название «Продвижение суверенитета и экономического процветания» [6]. В её основе традиционный подход США во внешнеполитических подходах в отношении региона, где основными вызовами безопасности по-прежнему остаются террористические угрозы, радикальный экстремизм, наркоторговля. В то же время стратегия предполагает расширение сферы интересов США в регионе.

Стратегия определила шесть целей в американской внешней политике в отношении государств Центральной Азии. В качестве первого приоритета заявлена необходимость содействия укреплению суверенитета и независимости как отдельных государств Центральной Азии, так и региона в целом. Реализацию этой цели США видят, прежде всего, через экономическое и энергетическое сотрудничество, а также посредством поддержки демократизации внутривнутриполитических процессов государств региона. Основным инструментом, по мнению Вашингтона, – усиление дипломатического участия и расширения программ помощи.

В качестве второй цели заявлена минимизация угрозы террористической деятельности в регионе, достижение которой планируется за счёт расширения программ поддержки, направленных на усиление защиты внутренних границ, повышение уровня обучения сотрудников правоохранительных органов и служб безопасности.

Третья и четвёртая цели взаимосвязаны с двумя предыдущими и касаются обеспечения стабильности в Афганистане. США убеждены, что государства Центральной Азии больше, чем какие-либо иные соседние государства, заинтересованы в нормализации ситуации в Афганистане. Соединённые Штаты намерены поощрять развитие экономических, политических, культурных и иных межгосударственных связей правительств Центральной Азии и Афганистана. Ключевыми проектами на

данном направлении США видят *CASA-1000* и «Лазуритовый коридор», цель реализации которых в создании транспортной инфраструктуры в пяти государствах, что позволит региону развивать торговые связи с Европой, Афганистаном и другими государствами Азии.

Пятая цель определяет приоритеты поддержки правовой системы в государствах региона, а также гражданского общества, что, по мнению США, должно содействовать укреплению внутривластных демократических процессов.

Поддержка благоприятного инвестиционного климата для американских компаний в регионе также определена в качестве одной из целей новой стратегии. Инструментом для реализации обозначенной цели должно стать двустороннее взаимодействие США с каждым из государств региона, направленное на поддержку экономических реформ и обеспечение прозрачного и безопасного режима для американских инвестиций.

Стратегия признаёт диалог между США и странами Центральной Азии в формате *C5+1* как важный инструмент поддержки региональных взаимосвязей, с одной стороны, и обеспечения суверенитета, независимости и территориальной целостности центральноазиатских государств – с другой. За период существования межправительственной инициативы *C5+1* было реализовано более 70 проектов по всей Центральной Азии с привлечением более 34 млн долл. от правительства США в области укрепления безопасности, развития экономики и защиты окружающей среды [6].

Возглавив в середине 2020 г. межправительственный диалог *C5+1*, Соединённые Штаты зафиксировали направления дальнейшего взаимодействия с государствами Центральной Азии, а именно:

- поддерживать расширение доступа к глобальным рынкам и привлечение международного бизнеса в каждую страну-участницу;
- способствовать расширению торговли, развитию благоприятной нормативно-правовой среды для предприятий, устойчивому росту частного сектора, обсуждению роли торговли в содействии региональной интеграции;
- обеспечить устранение препятствий на пути к эффективной торговле между Соединёнными Штатами и государствами Центральной Азии, а также развитию экономических отношений путём постоянных консультаций;
- расширять гуманитарные связи государств Центральной Азии, в том числе за счёт поддержки науки, образования на английском языке, а также профессионального развития;
- продолжить развитие связей между государствами, входящими в межправительственный диалог *C5+1* и другими странами региона в энергетическом секторе, включая расширение центральноазиатского регионального рынка электроэнергии (*CAREM*), развитие потенциала возобновляемых источников энергии и поддержку национальных планов по адаптации к экологическим вызовам.

Особое внимание было уделено поддержке вооружённых сил в Афганистане. В результате обсуждения вопросов региональной безопасности и Афганистана в рамках диалога C5+1 США поддерживали следующие инициативы [7]:

- обеспечение мира и стабильности за счёт расширения торговли, развития транспортных связей, сотрудничества в области безопасности и энергетических связей между Афганистаном и постсоветскими государствами Центральной Азии;
- обязательство сотрудничать с Афганистаном на двусторонней, многосторонней и региональной основе по вопросам безопасности границ;
- расширение в сфере образования между постсоветскими государствами Центральной Азии и Афганистаном.

ЭНЕРГЕТИЧЕСКИЕ ПРОЕКТЫ – ОСНОВА ИНТЕГРАЦИИ В РЕГИОНЕ

Ключевым направлением стратегии США в Центральной Азии была и остаётся энергетическая составляющая. В 2018 г. Агентство США по международному развитию (*USAID*) начало оказывать поддержку в создании регионального рынка электроэнергии Центральной Азии (проект *CAREM*) для содействия долгосрочной энергетической безопасности и экономическому росту региона. Региональный рынок электроэнергии по замыслу США должен стать платформой, включающей Центральную Азию и Южную Азию, что даст возможность использовать дешёвую электроэнергию для поддержания дальнейшего экономического и социального развития. Конечная цель проекта *CAREM* – это создание интегрированного рынка электроэнергии, способного обеспечить справедливую и последовательную торговлю электроэнергией, что позволит расширить возможности экономического роста для всех стран.

Одним из шагов на пути создания единого энергетического рынка представляется реализация проекта *CASA-1000*, в рамках которого должна быть создана система ЛЭП для передачи электроэнергии из Таджикистана, Кыргызстана в Афганистан и Пакистан. В 2020 г. Таджикистан получил 2,5 млн долл. американской финансовой помощи на создание связанной с проектом *CASA-1000* инфраструктуры. В октябре 2020 г. правительство США через *USAID* объявило о запуске нового пятилетнего регионального проекта, рассчитанного до 2025 г. – «Энергетика в Центральной Азии» – стоимостью 38,9 млн долл. Цель проекта – содействие Казахстану, Кыргызстану, Таджикистану, Туркменистану и Узбекистану в обеспечении национальных энергетических приоритетов, получении экономических выгод от трансграничной торговли энергией и повышении энергетической безопасности за счёт регионального сотрудничества [8].

На этом направлении США поддерживают ещё один важный проект – «Лазуритовый коридор», в рамках которого должна быть создана интегрированная транзитная и транспортная система в пяти странах-участницах (Афганистане, Туркменистане, Азербайджане, Грузии и Турции), включающая автомобильные и железные дороги, а также мультимодальные морские и сухопутные порты [9].

Администрация Д. Трампа поддержала развитие сети трубопроводов, которые бы связали страны Центральной Азии со странами Европы. После подписания Конвенции о статусе Каспийского моря, которая разрешала прокладывать трубопроводы только с согласия стран, участвующих в проекте, США активизировали переговоры с Азербайджаном и Туркменистаном, ключевыми, по их мнению, государствами региона, которые бы могли участвовать в реализации проекта Транскаспийского трубопровода. Американские эксперты также отмечали значимость развития в регионе подобного проекта не только для США, но и для Европы, в решении проблемы энергозависимости от России. «Вместо того чтобы использовать российские трубопроводы для доставки нефти и газа на мировые рынки, США должны настоятельно рекомендовать Туркменистану и Казахстану искать другие варианты транспортировки нефти и газа. Использование трубопровода Баку–Тбилиси–Джейхан и Южного газового коридора дают больше возможностей для интеграции региональной транспортной сети» [3]. В качестве инструмента решения этой задачи эксперты видели строительство Транскаспийского трубопровода, который бы позволил осуществить транспортировку энергоносителей от месторождений Туркменистана, через Казахстан и Азербайджан, напрямую в Европу в обход России. Поддержка проекта строительства Транскаспийского трубопровода должна стать одним из приоритетов энергетического сотрудничества США с регионом.

КЛЮЧЕВЫЕ ПАРТНЁРЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕЙ США В РЕГИОНЕ

Казахстан, крупнейшая экономика в Центральной Азии, является ключевым стратегическим партнёром США в продвижении демократии и стабильности во всём регионе. Для Соединённых Штатов в Казахстане существуют большие экономические и энергетические возможности. Проекты США в Казахстане направлены на модернизацию энергетического сектора путём продвижения реформ по либерализации рынка; улучшение инвестиционного климата и укрепление трансграничной торговли энергоносителями с другими странами Центральной Азии. Следует отметить, что США в период президентства Д. Трампа значительно нарастили инвестиции в экономику Казахстана, выйдя по этому показателю на первое место. Объём американских инвестиций почти в 4 раза превышает объём российских инвестиций. Американские компании инвестировали десятки миллиардов долларов в Казахстан, сосредоточившись на нефтегазовом секторе («Шеврон» и «Эксон мобил»). Экономическое присутствие в Казахстане – долгосрочная стратегия США. В американских политических кругах Казахстану приписывают роль регионального балансира усиления влияния в регионе Китая и России. Не случайно во время своего визита в Казахстан в феврале 2020 г. госсекретарь США М. Помпео заявил: «Мы полностью поддерживаем свободу выбора Казахстана в том, с какими странами он хочет

вступать в деловые отношения, но я уверен, что партнёрство с американскими компаниями обеспечит самый лучший результат для любого государства» [10].

О приоритетах политики на постсоветском пространстве администрации Д. Трампа также можно судить на основании объёма финансирования программ международной помощи [11]. Российские исследователи обращают внимание, что США сконцентрированы на гуманитарном присутствии в регионе, которое «призвано минимизировать риски, подготовить представителей политических и деловых кругов, экспертного сообщества и гражданского общества к сотрудничеству стран региона с США, создать «режим благоприятствования» для работы американских компаний» [Великая А.А., 2019].

Основную часть финансирования по программам иностранной помощи получили Узбекистан и Таджикистан, а именно 31,8 млн долл. и 31,5 млн долл. соответственно. Основные средства были направлены на программы экономической поддержки. До 50% указанных объёмов помощи составили программы в области здравоохранения и демографии.

На втором месте по объёмам поддержки занимают программы в области укрепления государственного управления и безопасности. В частности, Узбекистану в 2020 г. было выделено на эти программы 8,1 млн долл., что связано с активной поддержкой Соединёнными Штатами политики президента Ш. Мирзиёева. Наблюдается оживление контактов между властями США и Узбекистана – государства, играющего, по мнению американских политиков, ключевую роль в формировании регионального политического климата. Американские власти отмечали открытость нового правительства в Узбекистане в плане внутренней и внешней политики [Анашкина Е.Б., 2019]. Отношения Ташкента с Вашингтоном вступили в «новую эру стратегического партнёрства» [12]. В рамках своего первого визита в США в 2018 г. президент Ш. Мирзиёев подтвердил свою приверженность развитию рыночных экономических реформ, внедрению международных стандартов прозрачности, что в дальнейшем позволило создать благоприятный климат для американских инвестиций и расширения присутствия на рынке американских компаний. Президент Д. Трамп, в свою очередь, признал растущую роль Узбекистана в качестве экономического лидера в регионе.

США заинтересованы в укреплении гуманитарных связей с государствами Центральной Азии, активно развивают программы, направленные на реформирование систем образования в этих государствах. В 2020 г. Узбекистану на проведение реформ в образовании было направлено 4,5 млн долл., Таджикистану – 1,6 млн долларов.

Американские эксперты отмечали ключевую роль двустороннего взаимодействия с двумя государствами региона: Казахстаном и Узбекистаном, «которые были бы независимыми, стабильными и показали себя региональными лидерами в вопросах экономики, безопасности, энергетики и управления» [13]. Казахстан и Узбекистан – два естественных партнёра Соединённых Штатов, по-

этому США следует поддерживать с этими двумя странами прагматичные отношения, основанные на стратегических и региональных общих интересах.

Эксперты обращали внимание на необходимость поиска баланса между продвижением прав человека и защитой других стратегических интересов США. Соединённые Штаты должны вести открытые, открытые и конструктивные обсуждения со своими союзниками в регионе, где возникают проблемы с правами человека, с целью долгосрочной демократизации. Однако права человека должны быть лишь частью многогранных отношений, учитывающих более широкие стратегические интересы США и стабильность в регионе.

Казахстан и Узбекистан стратегически готовы к экономическому росту, поскольку они поставляют сырьё на рынки Европы и Восточной Азии. В конечном счёте реальные инвестиции в эти две страны и их экономический рост будут поступать от частного сектора. В то время как Вашингтон продолжает побуждать их проводить более свободную рыночную политику, американские компании должны использовать торговые и инвестиционные возможности в Центральной Азии, как это уже делают Китай и Россия.

Соединённым Штатам, считают эксперты, необходимо тесно сотрудничать с регионом в решении общих проблем безопасности. Казахстан был мировым лидером в вопросах нераспространения. И Казахстан, и Узбекистан сыграли важную роль в Афганистане. Американские политологи отмечают, что в частном порядке официальные лица обеих стран обеспокоены растущим влиянием России и Китая и угрозой возвращения иностранных боевиков из группировки «Исламское государство» (запрещена в России). США должны продемонстрировать чёткую приверженность сотрудничеству в решении общих проблем безопасности.

Администрация Д. Трампа была уверена, что активная политика США в регионе, в том числе за счёт успешной реализации программ военной, политической и экономической поддержки в сочетании с собственной заинтересованностью и деятельностью центральноазиатских государств в укреплении взаимодействия друг с другом, могут укрепить стабильность в регионе. США в среднесрочной перспективе будут оказывать поддержку развитию экономических связей региона с западными и южноазиатскими рынками, традиционными экономическими партнёрами США, тем самым вовлекая эти государства в орбиту собственных экономических интересов. Безусловно, энергетическая составляющая в обозримом будущем будет представлять ключевой интерес для США во взаимодействии с регионом, стремясь обеспечить разнообразие источников, рынков и транзитных путей доставки энергоносителей. Разрушая связи постсоветских государств Центральной Азии с Россией, США и дальше будут наращивать помощь этим странам в укреплении их экономического и политического суверенитета, а также содействовать региональной интеграции и созданию экономических и политических структур без участия России или Китая.

ИСТОЧНИКИ

1. The National Security Strategy. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf> (accessed 20.11.2020).

2. Starr S. Frederick, Wimbush Enders. U.S. Strategy towards Afghanistan and (The Rest of) Central Asia. Available at: <https://www.the-american-interest.com/2019/01/24/u-s-strategy-towards-afghanistan-and-the-rest-of-central-asia/> (accessed 03.03.2019).

3. Coffey L. Time for a U.S. Strategy in the Caspian Available at: <https://www.heritage.org/europe/report/time-us-strategy-the-caspian> (accessed 10.09.2019).

4. Starr S. Frederick. The Emergence of Central Asia, 2018, and U.S. Strategy Hearing before House Committee on Foreign Affairs. Available at: <https://docs.house.gov/meetings/FA/FA14/20180718/108568/HHRG-115-FA14-Wstate-StarrS-20180718.pdf> (accessed 15.11.2018).

5. Coffey Luke. Time for a U.S. Strategy in the Caspian. Available at: <https://www.heritage.org/europe/report/time-us-strategy-the-caspian> (accessed 21.09.2020).

6. United States Strategy for Central Asia 2019-2025: Advancing Sovereignty and Economic Prosperity (Overview) Available at: <https://www.state.gov/united-states-strategy-for-central-asia-2019-2025-advancing-sovereignty-and-economic-prosperity/> (accessed 18.02.2020).

7. U.S. Chair Statement of the June 30, 2020, C5+1 High-Level Dialogue Available at: <https://www.state.gov/bureau-of-south-and-central-asian-affairs-releases/u-s-chair-statement-of-the-june-30-2020-c51-high-level-dialogue/> (accessed 01.08.2020).

8. Соединённые Штаты запускают проект USAID «Энергетика в Центральной Азии» для усиления сотрудничества в области энергетики в регионах. Посольство и Консульство США в Казахстане. 1 октября 2020 г.

9. Азербайджан в «Лазуритовом коридоре»: время вспомнить историю. Available at: <https://az.sputniknews.ru/economy/20171117/412804090/azerbajdzhan-v-lazuritovom-koridore-vremja-vspomnit-istoriju.html> (accessed 20.12.2017).

10. Secretary Michael R. Pompeo and Kazakhstani Foreign Minister Mukhtar Tileuberdi at a Press Availability. Available at: <https://2017-2021.state.gov/secretary-michael-r-pompeo-and-kazakhstani-foreign-minister-mukhtar-tileuberdi/index.html> (accessed 05.03.2020).

11. Foreign Aid Explorer. Available at: <https://explorer.usaid.gov/cd;https://foreignassistance.gov/> (accessed 25.11.2020).

12. The United States and Uzbekistan: Launching a New Era of Strategic Partnership May 16, 2018. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings->

statements/united-states-uzbekistan-launching-new-era-strategic-partnership/ (accessed 10.07.2018).

13. Coffey L. Secretary Pompeo's Visits to Kazakhstan and Uzbekistan Offer an Opportunity to Advance U.S. Interests. Available at: <https://www.heritage.org/asia/report/secretary-pompeos-visits-kazakhstan-and-uzbekistan-offer-opportunity-advance-us> (accessed. 05.03.2020).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Анашкина Е.Б., 2018. Подходы администрации Д. Трампа к государствам постсоветского пространства. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 3. С. 52–62.

Анашкина Е.Б., 2019. Внешнеполитические интересы США во взаимодействии с государствами Средней Азии. *США & Канада: экономика, политика, культура*. №3. С. 38–50. DOI: 10.31857/S032120680004154-3

Великая А.А., 2019. Гуманитарное присутствие США в Центральной Азии: вовлечь регион в круг своего влияния. *Международная жизнь*. № 9. С. 90–101.

REFERENCES

Anashkina E.B., 2018. Podhody administracii D. Trampa k gosudarstvam postsovetского prostranstva. [The Trump Administration's Approaches to the Post-Soviet States.] (In Russ.). *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. No.3. S. 52-62.

Anashkina E.B., 2019. Vneshnepoliticheskie interesy SShA vo vzaimodeistvii s gosudarstvami Srednei Azii. *SShA & Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. No.3. S. 38-50. [U.S. Foreign Policy Interests in Cooperation with Central Asian States.] (In Russ.) DOI: 10.31857/S032120680004154-3

Velikaya A.A., 2019. Gumanitarnoe prisutstvie SShA v Tsentral'noi Azii: vovlech' region v krug svoego vliianiia. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No.9. S. 90-101. [U.S. Humanitarian Presence in Central Asia: Draw the Region into the Circle of Its Influence.] (In Russ.)

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

АНАШКИНА Екатерина Борисовна, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.

Ekaterina B. ANASHKINA, Candidate of Sciences (History), Senior Researcher, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences. 2/3, Khleby pereulok, Moscow, 121069, Russian Federation.

УДК 327

DOI: 10.31857/S268667300014338-1

Продление Договора СНВ-3 в контексте ключевых вызовов стратегической стабильности

В.И. Есин

*Институт США и Канады РАН (ИСКРАН)
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3
ORCID: 0000-0002-0356-2186 e-mail: viktor-esin@mail.ru*

Статья поступила в редакцию 10.03.2021.

Резюме: В данной статье отражена важность состоявшегося 3 февраля 2021 г. продления на пять лет срока действия Договора СНВ-3 (до 5 февраля 2026 г.), что создаёт для РФ и США благоприятную атмосферу для совместного поиска ответов на ключевые вызовы стратегической стабильности. В этом контексте проанализированы сделанные Россией Соединённым Штатам предложения совместно заняться выработкой нового «уравнения безопасности», которое учитывало бы весь комплекс факторов стратегической стабильности, и оценена возможность их реализации. Учитывая, что выработать единое «уравнение безопасности» будет весьма трудно, если вообще возможно, взамен предложено выстроить систему из отдельных «стратегических уравнений» в виде комплекса соглашений и договорённостей между РФ и США, которые были бы способны адекватно ответить на ключевые вызовы стратегической стабильности и предусматривали бы возможность подключения к ним третьих стран. В заключительной части статьи указаны те сложности, которые могут возникнуть на пути достижения вышеуказанных соглашений и договорённостей, но при этом подчёркнуто, что альтернативы этому нет, если Москва и Вашингтон намерены после 5 февраля 2026 г. избежать коллапса режима контроля над вооружениями и укрепить стратегическую стабильность.

Ключевые слова: РФ, США, Договор СНВ-3, новое «уравнение безопасности», ключевые вызовы стратегической стабильности, возможные будущие соглашения и договорённости между РФ и США по укреплению стратегической стабильности.

Для цитирования: Есин В.И. Продление Договора СНВ-3 в контексте ключевых вызовов стратегической стабильности. *США & Канада: экономика, политика, культура* 2021; 51 (4): 46-53. DOI: 10.31857/S268667300014338-1

Extension of the New START Treaty amid key challenges to strategic stability

Victor I. Yesin

*Institute for the U.S. and Canadian Studies Russian Academy of Sciences (ISKРАН)
2/3 Khlebnyy per., Moscow 121069, Russian Federation
ORCID: 0000-0002-0356-2186 e-mail: viktor-esin@mail.ru*

Received 10.03.2021

Abstract: The article reflects the importance of the five-year extension of the New START Treaty on February 3, 2021 (prolonged until February 5, 2026), which creates a favor-

able atmosphere for the Russian Federation and the United States to jointly search for possible response measures to key challenges to strategic stability. In this context, the proposals made by Russia to the United States to mutually work on development of a new "security equation" that would take into account the entire range of factors impacting strategic stability were analyzed, and the possibility of their implementation was assessed. Considering that it will be very difficult, if not impossible, to work out a single "security equation", the author proposes to create a system with separate "strategic equations" as a set of agreements and arrangements between the Russian Federation and the United States, which would be able to adequately respond to the key challenges to strategic stability and make it possible for third countries to join in. The final part of the article shows the difficulties that may arise on the path to the above-mentioned agreements and arrangements, as well as emphasizes that if Moscow and Washington intend to avoid the collapse of the arms control regime and strengthen strategic stability after February 5, 2026 there is no alternative to cooperation.

Keywords: Russian Federation, United States, the New START, new "security equation", key challenges to strategic stability, possible future agreements and arrangements between Russia and the US on strengthening strategic stability.

For citation: Yesin V.I. Extension of the New START Treaty amid key challenges to strategic stability *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2021; 51 (4): 46-53. DOI: 10.31857/S268667300014338-1

ВВЕДЕНИЕ

Важность подписанного в Праге в 2010 г. и вступившего в силу 5 февраля 2011 г. Договора между Российской Федерацией и Соединёнными Штатами Америки «О мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений» (Договор СНВ-3) заключается в том, что этот Договор обеспечивает баланс стратегических ядерных потенциалов РФ и США, укрепляет стратегическую стабильность и способствует продвижению процесса ядерного разоружения. К тому же он выгоден для России, так как в соответствии с положениями этого Договора Россия сократила свои стратегические ядерные вооружения незначительно, а американцы – весьма существенно. Это видно по цифрам, представленным в таблице.

Таблица

Количество стратегических ядерных сил РФ и США, 2011–2020 гг.

	Развёрнутые МБР, БРПЛ и тяжёлые бомбардировщики	Развёрнутые ядерные боезаряды	Развёрнутые и неразвёрнутые ПУ МБР, ПУ БРПЛ и ТБ
Потолки по ДСНВ-3	700	1550	800
Россия 5.02.2011 г.	521	1537	865
Россия 1.12.2020 г.	510	1447	764
США 5.02.2011 г.	882	1800	1124
США 1.12.2020 г.	675	1457	800

За период действия Договора по состоянию на 1 декабря 2020 г. Россия сократила 101 неразвёрнутый носитель ядерного оружия и всего 90 ядерных боезарядов (ЯБЗ) на развёрнутых носителях, а сами развёрнутые носители сокращать вообще не потребовалось, поскольку Россия не смогла достигнуть установленного по ним количественного потолка. Соединённые Штаты вынуждены были сократить 217 развёрнутых носителей и 343 ЯБЗ, засчитываемых за ними, а в совокупности 324 единицы развёрнутых и неразвёрнутых пусковых установок МБР, пусковых установок БРПЛ и тяжёлых бомбардировщиков. Во-вторых, США обладают значительно большим, чем Россия, так называемым возвратным потенциалом стратегических ядерных сил, или по-другому – способностью дозагрузить свои развёрнутые носители дополнительным количеством ЯБЗ, находящихся на хранении. По имеющимся оценкам, при полной загрузке таких носителей у США в составе их стратегических ядерных сил может быть до 3200 развёрнутых ЯБЗ, а у России – чуть больше 2400 развёрнутых ЯБЗ, то есть на одну треть меньше. Это привело бы к серьёзному нарушению баланса стратегических ядерных потенциалов в пользу США. Но, находясь в рамках Договора СНВ-3, американцы не могут воспользоваться этим преимуществом, поскольку он не позволяет иметь на развёрнутых носителях более 1550 ЯБЗ, правда, при допущении, что за одним развёрнутым тяжёлым бомбардировщиком засчитывается один ЯБЗ. Так что те из российских экспертов, которые продолжают утверждать, что Договор СНВ-3 более выгоден США, чем России, не правы.

Произошедшее 3 февраля 2021 г. продление на пять лет срока действия Договора СНВ-3 (до 5 февраля 2026 г.) стало важным шагом в российско-американских отношениях. Это событие создаёт благоприятную атмосферу не только для сохранения и укрепления всего того, что ещё осталось от режима контроля над вооружениями, но и для того, чтобы Россия и США смогли серьёзно заняться совместным поиском ответов на существующие вызовы в области стратегической стабильности.

Видение рамок такой совместной работы Москва передала американской стороне в письменной форме ещё в октябре 2020 г. А в Заявлении российского МИД от 20 января этого года, в котором Москва выступила за развитие диалога с новой администрацией США, было подтверждено, что сделанные ею октябрьские предложения сохраняют свою актуальность.

В чём состоит суть этих российских предложений? Судя по той информации, которой я располагаю, Москва предложила Вашингтону совместно заняться выработкой нового «уравнения безопасности», которое учитывало бы весь комплекс факторов стратегической стабильности, включая эволюцию в сфере вооружений и военных технологий. При этом, по мнению российской стороны, необходимо сфокусировать внимание на всех видах наступательных и оборонительных, ядерных и неядерных вооружений, способных решать стратегические задачи, с особым акцентом на средства, применяемые в первом контрсиловом

ударе по национальной территории сторон. Кроме того, как считают в Москве, важным был бы и предметный разговор по теме обеспечения безопасности космической деятельности и предотвращения гонки вооружений в космическом пространстве.

Пока официальной реакции из Вашингтона на Заявление МИД России от 20 января 2021 г. не последовало и, насколько известно, в прямом диалоге на высоком уровне тематика будущих российско-американских переговоров ещё не обсуждалась. По утверждению заместителя главы российского МИД С. Рябкова, есть лишь лаконичные публичные сигналы из Вашингтона о заинтересованности американцев обсуждать в ходе предстоящих дискуссий всё ядерное оружие России и США, как стратегическое, так и нестратегическое, а также нормы поведения в космосе в увязке с вовлечением в этот процесс Китая. Последнее, правда, не в таком прямом и жёстком ключе, как это было при администрации Д. Трампа, когда от России требовали усадить Китай за стол переговоров в обмен на согласие Вашингтона продлить Договор СНВ-3. А в недавно опубликованном «Временном стратегическом руководстве в области национальной безопасности США» продекларировано, что в Вашингтоне настроены на «значимый диалог с Россией и Китаем» в сфере военных технологий, которые влияют на стратегическую стабильность. Это вселяет определённую надежду на то, что российско-американские переговоры по контролю над вооружениями могут вскоре начаться. Как полагают некоторые американские эксперты, формирование в администрации Дж. Байдена новой команды, призванной заниматься проблематикой контроля над вооружениями, может быть завершено в конце апреля – начале мая 2021 года.

Москва, по словам С. Рябкова, готова обсуждать любые схемы контроля над вооружениями, а не только те, которые выдвигает российская сторона, но при одном неслучайном условии: никаких ультиматумов и односторонних требований, должен учитываться лишь здравый баланс национальных интересов сторон.

О ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЙ РФ

Выше было изложено официальное видение Москвы в отношении будущих российско-американских переговоров. Выскажу ряд собственных соображений относительно возможности реализации вышеупомянутых российских предложений.

Как представляется, выработать новое единое «уравнение безопасности», предложенное Москвой, будет весьма трудно, если вообще возможно. Скорее всего, стоит выстраивать систему из отдельных «стратегических уравнений», элементы которой базировались бы, где это достижимо, на юридически обязывающем соглашении, а там, где такого соглашения невозможно достичь, – на политических обязательствах сторон, но положенных на бумагу. Эти соглаше-

ния и политические обязательства должны предусматривать возможность подключения к ним третьих государств, в первую очередь Великобритании, Франции и Китая. При этом важны не только конкретные цифры, но и прописанные механизмы по обеспечению предсказуемости и прозрачности в отношении таких элементов системы «стратегических уравнений», как ядерные вооружения, неядерные ракеты средней и меньшей дальности, противоракетная оборона, безопасность космической деятельности и кибербезопасность, поскольку связанные именно с этими элементами военные технологии, развиваясь, формируют ключевые вызовы для стратегической стабильности.

Используя Договор СНВ-3 в качестве основы, в новом соглашении по ядерным вооружениям Россия и США могли бы пойти дальше этого Договора в целом ряде аспектов, чтобы продемонстрировать свою приверженность выполнению взятых ими обязательств по статье VI Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО):

1) Могли бы быть установлены пониженные потолки на развёрнутые стратегические носители и засчитываемые за ними боезаряды: не более 500 носителей и 1300-1400 боезарядов. Именно к этой цифре – не более 500 развёрнутых носителей, стремилась российская сторона на переговорах по заключению Договора СНВ-3, но тогда американская сторона на это не согласилась. Что касается числа боезарядов, засчитываемых за развёрнутыми носителями, то предлагаемые цифры близки к тем, что стороны имеют на сегодня (они показаны в таблице: у России – 1447 единиц, у США – 1457). К месту будет сказано – Б. Обама в период своего второго срока президентства предлагал РФ заключить новое соглашение по стратегическим наступательным вооружениям с параметрами не более 500 развёрнутых носителей и 1000 ЯБЗ, засчитываемых за ними. Нельзя исключать, что команда Дж. Байдена может реанимировать эту инициативу Б. Обамы.

2) Может быть введён новый лимит, распространяющийся на все ядерные боезаряды. Этот лимит выйдет за рамки Договора СНВ-3 и будет включать нестратегические ЯБЗ (дисбаланс по которым в пользу России вызывает обеспокоенность у США) и неразвёрнутые стратегические ЯБЗ (дисбаланс по которым в пользу США вызывает озабоченность у России). То есть новым лимитом будут охвачены все ЯБЗ сторон, за исключением тех, которые уже выведены из эксплуатации и ожидают демонтажа (по этим зарядам потребуется отдельная договорённость). Этот новый лимит возможно ограничить планкой в 3500–4000 единиц, что несколько ниже текущего уровня имеющихся у сторон ЯБЗ. Если Москва пойдёт на такой шаг, то взамен она может потребовать у Вашингтона либо вывести из европейских стран – участниц НАТО развёрнутые там 150–200 ядерных бомб B-61 на территорию США, либо зачесть их в лимит для развёрнутых стратегических ЯБЗ, поскольку все российские нестратегические ЯБЗ уже длительное время содержатся в неразвёрнутом состоянии на централизованных базах хранения. Камнем преткновения для ввода лимита на все ЯБЗ яв-

ляется необходимость разработки принципиально новой процедуры мониторинга для проверки численности таких зарядов, находящихся на хранении. Эта технически сложная задача при отсутствии необходимого доверия сторон друг к другу, что имеет место сегодня, может оказаться неразрешимой. И тогда от ввода нового лимита на все ЯБЗ лучше отказаться, чтобы не создавать ситуаций, чреватых возникновением взаимных обвинений сторон в невыполнении ими своих обязательств.

3) Параллельно с переговорами по выработке нового соглашения взамен Договора СНВ-3 России и США необходимо активизировать диалог в рамках «ядерной пятёрки», чтобы склонить Великобританию, Францию и Китай к взятию политических обязательств в отношении проявления ими сдержанности в развитии своих ядерных сил в обмен на дальнейшее сокращение и ограничение ядерных потенциалов России и США. Если диалог на этом треке не приведёт к успеху, то это крайне негативно скажется на российско-американских переговорах по выработке нового соглашения взамен Договора СНВ-3.

О ДРУГИХ КЛЮЧЕВЫХ ВЫЗОВАХ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ

Что касается *ракет средней и меньшей дальности*, то после распада Договора о РСМД возникла острая проблема, чреватая подрывом не только региональной, но и в целом глобальной стратегической стабильности вследствие развязывания гонки ракетных вооружений, роста конфронтационного потенциала и скатывания к неконтролируемой эскалации. Лучшее решение этой проблемы из возможных предложено президентом России В.В. Путиным в его Заявлении от 26 октября 2020 г.: Россия, США и союзники американцев по НАТО должны отказаться от развёртывания наземных ракетных систем средней и меньшей дальности в Европе и приступить совместно с Китаем и другими заинтересованными странами к поиску схем поддержания стабильности и предотвращения ракетных кризисов «в мире без Договора о РСМД» применительно к Азиатско-Тихоокеанскому региону. Однако эта российская инициатива пока не получила необходимой поддержки. Как дальше будут развиваться события, пока неясно. Но если США начнут развёртывать в Европе вблизи границ с Россией создаваемые ими наземные ракеты средней дальности, пусть даже, как указывается в некоторых заявлениях, якобы с неядерным оснащением, то это похоронит возможность достижения договорённости между Россией и США по выработке нового соглашения взамен Договора СНВ-3. Дело в том, что невозможно без инспекций на местах проверить, какое оснащение будет у таких ракет, и к тому же всегда имеется возможность в короткие сроки оснастить эти ракеты ядерной головной частью. В такой ситуации новое соглашение взамен Договора СНВ-3 для России утратит смысл, поскольку в этом случае главную военную угрозу для неё – нанесение обезглавливающего и

обезоруживающего удара – будут представлять американские наземные баллистические ракеты средней дальности, развёрнутые вблизи её границ. У них подлётное время к жизненно важным объектам РФ будет крайне малым, буквально несколько минут. Это вынудит Россию внести существенные коррективы в свою ядерную доктрину, полагаясь не на ответно-встречный удар, как это имеет место сегодня, а на упреждающие действия при возникновении угрозы развязывания ядерной войны, поскольку для реализации ответно-встречного удара у Москвы просто не будет хватать времени.

В отношении возможностей *противоракетной обороны США* ныне в России преобладают завышенные оценки. Лишь в отдалённой перспективе и то в случае развёртывания на околоземных орбитах порядка 1600 космических перехватчиков американская ПРО будет способна оказать существенное девальвирующее воздействие на российский потенциал ядерного сдерживания. Поэтому, как представляется, ныне усилия Москвы должны быть направлены на достижение многостороннего соглашения о запрещении испытывать и развёртывать перехватчики ПРО космического базирования. Причём, на первых порах у этого документа мог бы быть статус политически обязывающего.

Для обеспечения безопасности *космической деятельности* принять сегодня многостороннее юридически обязывающее соглашение вряд ли достижимо. Начинать возможно следует с принятия Кодекса поведения в космосе, который будет иметь статус политически обязывающего документа, и запрещения испытаний любых противоспутниковых систем по реальным мишеням в космосе. Лишь после этого возможно будет продвигаться дальше по пути заключения в перспективе всеобъемлющего соглашения по обеспечению безопасности космической деятельности.

По *кибербезопасности*, как представляется, в обозримой перспективе вряд ли возможно сразу достичь какого-либо международного соглашения. Поэтому ныне Москве и Вашингтону следует сосредоточить усилия на достижении договорённости по взаимному отказу от средств и методов кибератак на критически важные объекты друг друга, с последующим вовлечением в эту договорённость других стран из числа ведущих в мире.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таково моё видение возможных будущих соглашений и договорённостей в двух и многосторонних форматах, которые способны адекватно ответить на ключевые вызовы стратегической стабильности. Эти суждения, конечно, не бесспорны. И тем более я не питаю иллюзий в отношении того, что эти предложения могут быть легко реализованы. На будущих российско-американских переговорах по выработке взаимоприемлемой системы «стратегических уравнений» будет сломано немало копий. Никуда не денутся «занозы», которые обусловлены плохими, в целом, российско-американскими отношениями, усугубляемые

враждебностью американской стороны, отсутствием взаимного уважения и доверия сторон друг к другу. Но альтернативы достижению соглашений и договорённостей нет. И если Москва и Вашингтон не проявят гибкости и дальновидности и не воспользуются «окном возможности», предоставленным в результате продления Договора СНВ-3, то после февраля 2026 г. от режима контроля над вооружениями останутся одни руины, а о стратегической стабильности, как таковой, придётся забыть.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЕСИН Виктор Иванович, кандидат военных наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института США и Канады РАН.

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

Viktor I. ESIN. Candidate of Sciences (Military), Leading Research Fellow, Department for Military-Political Studies Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebny per., Moscow, 121069, Russian Federation

УДК 327

DOI: 10.31857/S268667300014339-2

Федерализм эпохи глобальной турбулентности (некоторые аспекты взаимодействия различных уровней власти в США в период эпидемии коронавирусной инфекции)

Е.М. Штоюнда*2 United Nations Plaza, Rm. DC2-1868, New York, NY 10017, USA**ORCID 0002-2954-1551**e-mail: eshtoyunda@yahoo.com**Статья поступила в редакцию 28.12.2020/*

Резюме: Чрезвычайная ситуация в США, вызванная распространением в 2020 г. коронавирусной инфекции, повлекла за собой особые условия функционирования и взаимодействия властных структур различных уровней. Необходимость эффективного решения возникающих проблем критической значимости потребовала сложенного взаимодействия управленческих структур разных уровней – национального правительства, административных штатов, руководителей муниципальных образований. Проверке подверглась их способность согласованно осуществлять динамичный кризисный менеджмент. Ситуация неоднократно доказывала, что от взаимного понимания, совпадения приоритетов и слаженности действий в буквальном смысле зависит то, как население отдельных районов и страны в целом переживёт критический момент современной истории. Масштабные вызовы пандемии 2020 г. потребовали пересмотра ряда существующих и выработки новых управленческих механизмов и подходов.

Непростые отношения складывались на многих уровнях взаимодействия. Наблюдались разногласия между представителями федеральных структур и региональных администраций, в том числе непосредственно между президентом страны и главами штатов, внутри регионов – между губернаторами и руководителями местных правительств, другими выборными и назначаемыми должностными лицами и населением как таковым.

Тестированию подверглись и некоторые правовые аспекты взаимодействия органов власти. Острота кризиса, вызванная распространением эпидемии, требовала оперативно-го реагированию на обстановку, что, в свою очередь, подразумевало понимание чёткого распределения сфер ответственности и полномочий различных властных структур.

Условия масштабной кризисной ситуации продемонстрировали сильную зависимость отдельных штатов и муниципальных образований от решений, принимаемых на более высоких уровнях власти, несмотря на имеющуюся у них самостоятельность в достаточно широком спектре сфер.

Непростая предвыборная обстановка в США стала фактором, оказывавшим огромное влияние не только на общественно-политическую ситуацию в стране, но и на ход

борьбы с распространением эпидемии. Разделение по партийному признаку отчётливо проявилось как в восприятии степени угрозы, так и в подходах к борьбе с ней.

Целью данного исследования является анализ одного из аспектов сложного комплекса общественных процессов, наблюдаемых в США в кризисном 2020 г., рассмотрены особенности взаимодействия между национальным правительством и администрациями отдельных штатов, баланс ответственности и полномочий, некоторые вопросы правового характера.

Ключевые слова: федеративные отношения, распределение обязанностей и полномочий, взаимодействие уровней власти, межпартийные разногласия, кризисный менеджмент, федеральная помощь территориям.

Для цитирования: Штоюнда Е.М. Федерализм эпохи глобальной турбулентности. США & Канада: экономика, политика, культура 2021; 51 (4): 54-72. DOI: 10.31857/S268667300014339-2

Federalism in the Era of Global Turbulence

(A retrospective look at some aspects of the interaction of the U.S. government at different levels during the spread of the COVID-19 pandemic)

Yelena M. Shtoyunda,

2 United Nations Plaza, Rm. DC2-1868, New York, NY 10017, USA

ORCID 0002-2954-1551

e-mail: eshtoyunda@yahoo.com

Received 28.12.2020.

Abstract. The emergency situation caused by the spread of the coronavirus infection in the United States created particular conditions for the functioning and interaction of the country's authorities. The need to effectively tackle emerging problems of critical importance required coordinated interaction of different levels of government such as national, state, and local ones. The ability of various authorities to implement crisis management in a coordinated and dynamic manner was tested. The situation has proved that the way how territories and the country as a whole deal with the dramatic issues of a current moment depends on concurrence of priorities and coherence of actions taken by officials of various levels and jurisdictions. The large-scale challenges of the 2020 pandemic have required a revision of some existing management mechanisms and approaches and the development of new ones.

During this period complicated relationships between various political figures could be observed. At times disagreements have surfaced between representatives of federal and regional administrations, including those between the president of the country and the heads of some states, as well as within the regions – between governors, heads of local governments, and other elected and appointed officials.

Some legal aspects of interaction between government bodies have been also tested. The severity of the crisis caused by the spread of the coronavirus infection required a prompt re-

sponse to the situation, which, in turn, implied the clear understanding of the areas of responsibility and powers of various government entities.

The conditions of a large-scale crisis have demonstrated the strong dependence of states and municipalities on decisions taken by higher levels of government, even despite their independence in a fairly wide range of areas.

The complex pre-election situation in the United States of the 2020 year became a factor that had a huge impact not only on the socio-political situation in the country, but also on the course of the fight against the pandemic. The division along party lines was clearly manifested both in the perception of the degree of threat and in the approaches to combating it.

Keywords: division of responsibilities and powers, the relationship between the national government and the state authorities, partisan politics, crisis management, federal assistance to territories

For citation: Shtoyunda Ye.M. Federalism in the Era of Global Turbulence. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2021; 51 (4) 54-74. DOI: 10.31857/S268667300014339-2

ВВЕДЕНИЕ

Пандемия коронавирусной инфекции 2020 г. принесла с собой проблемы медицинского характера поистине планетарного масштаба. Наименьшее, что можно об этом сказать, только то, что они стали настоящим испытанием для национальных систем здравоохранения многих стран, в большой степени и для США. Однако проблемы в сфере медицины стали далеко не единственным проявлением масштабного системного кризиса в стране. Трудно назвать ту область, которая оказалась бы незатронутой развернувшимися трагическими событиями. Экономика и финансы, культура и образование, международные отношения и торговля, национальная безопасность и правовое поле – все эти направления оказались подвержены серьезному тестированию на прочность.

Возникшая ситуация стала настоящим вызовом не только для отдельных людей, семей и общин. Правительственные структуры и организации различных уровней и профилей также переживают непростой период турбулентности, вполне объяснимый уровнем сложности проблем, с которыми им пришлось столкнуться.

Достаточно очевиден тот факт, что взаимодействие властных структур в период развернувшейся пандемии приобрело критически важный характер, ибо от слаженности и координированности их работы зависят жизни и благополучие многих миллионов людей. Во время масштабного бедствия механизмы «обычной жизни» не всегда эффективны; в дополнение к ним – а иногда и на смену – приходят подходы и методы периодов чрезвычайных ситуаций. Особую значимость приобретают такие составляющие процесса принятия решения, как быстрота реагирования и способность к прогнозированию, эффективный отбор

и анализ разносторонней, порой противоречивой информации, умение и смелость, когда того требует ситуация, принимать нестандартные решения и в то же время следовать утверждённым нормам и правилам.

Можно наблюдать, что многие управленческие алгоритмы рождаются в оперативном порядке, как отклик на динамично меняющуюся ситуацию. Руководители разных уровней и направлений не стесняются повторять, что с задачами, близкими по значимости к возложенным на них сегодня, им не приходилось иметь дело ранее.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ «ФЕДЕРАЦИЯ – ШТАТЫ»

Отношения между федеральным правительством и администрациями штатов стали одними из самых неоднозначных в системе внутривластного взаимодействия в период развернувшейся в США эпидемии коронавирусной инфекции.

Отметим прежде всего, что зависимость отдельных штатов от мер, предпринимаемых федеральным правительством, в периоды чрезвычайных ситуаций весьма велика. Многие процедуры, среди которых выделение финансов из национального бюджета на неотложные меры по борьбе с распространением эпидемии и поддержку населения и экономики, введение ограничений на внешние перемещения населения и контакты с зарубежными странами, инициирование обязательного производства предприятиями страны критически важной продукции, распределение между штатами и территориями материалов и оборудования из национальных стратегических запасов, находятся в сфере ответственности федерального правительства.

Трудно ожидать, что кризисная ситуация наблюдаемого масштаба не вызовет определённых трений и конфликтов в среде властных структур. Какие же вопросы стали точками разногласий руководителей национального и регионального уровней страны?

Одной из претензий губернаторов, адресуемых в адрес федерального руководства, было запаздывание признания серьёзности ситуации и отсрочка действий, которые помогли бы снизить остроту кризиса на первых его этапах. Как неоднократно отмечали наблюдатели, подобное затягивание могло носить и политический характер, поскольку республиканский истеблишмент не желал омрачать общую картину ситуации в стране за несколько месяцев до президентских выборов [1]. В этой связи критике подверглись разные стороны деятельности (или бездействия) правительства, и одним из ранних поводов для недовольства ряда региональных властей были меры в отношении закрытия территории США для въезда лиц, прибывающих из других стран.

Так, во время проведения своих пресс-конференций президент Д. Трамп неоднократно упоминал о своевременном, на его взгляд, введении 31 января 2020 г. запрета на въезд лиц из Китая. Однако губернаторы восточных штатов, в частности Нью-Йорка, озвучивали иную точку зрения на этот вопрос. Они утверждали, что причиной резкого всплеска заболеваемости на Восточном побережье США в феврале и марте стали люди, продолжавшие прибывать из Европы в аэропорты этой части страны, причём даже в тот период, когда многие европейские страны уже страдали от коронавирусной инфекции. Высказывалось мнение, что прекращение контактов с Китаем первоначально положительно повлияло на развитие эпидемиологической ситуации в штатах, расположенных в западной части страны. Именно сюда прибывает большая часть приезжих из Китая. Однако в первые месяцы эпидемии штат Калифорния страдал от распространявшейся болезни в гораздо меньшей степени, чем штат Нью-Йорк, расположенный на Восточном побережье.

Контакты с Европой были прекращены только в середине марта, и, по словам губернатора Нью-Йорка Эндрю Куомо, в течение предшествующих недель на восток страны въехало более 3 млн людей из европейских стран, уже охваченных пандемией [2]. По его мнению, более раннее замораживание транспортных связей с Европой могло бы облегчить удар, нанесённый эпидемией по штатам Атлантического побережья и предоставить больше времени для подготовки к ней. Подобное решение могло быть принято только на уровне федерального правительства. Именно опыт первых месяцев 2020 г. подтолкнул властные структуры к оперативным действиям по ограничению контактов с Великобританией в декабре 2020 г. – в момент появления там новой разновидности коронавируса.

Ещё одной причиной разногласий, возникавших между разноуровневыми властными структурами, стала невозможность для региональных администраций и органов здравоохранения запустить проведение необходимых медицинских обследований населения на начальных этапах распространения эпидемии. В США, как и во многих других странах, ряд сфер медико-биологического профиля регулируется на федеральном уровне, и в первые недели наступления коронавирусной инфекции острую критику получала деятельность Центра по контролю и профилактике заболеваний, являющегося ведущей национальной структурой данного профиля. Причиной негативных оценок стало отставание с запуском масштабного тестирования на наличие у людей коронавирусной инфекции вследствие бюрократических проволочек и неудач с созданием надёжного инструментария.

Так, представители администрации и медицинских кругов штата Вашингтон, в котором была зафиксирована первая вспышка вирусной инфекции на территории США, высказывались крайне негативно относительно драматиче-

ских последствий подобной отсрочки. Вероятно, наличие более ранней возможности проведения тестирования не смогло бы полностью остановить волну распространения инфекции, однако решение важной задачи – недопущения пиков всплеска тяжёлых случаев заболевания – могло бы быть облегчено.

В том, что касается научной базы, технических и кадровых возможностей, лаборатории ряда исследовательских центров, госпиталей и университетов США были готовы начать проведение тестирования людей уже в первые дни развития эпидемии, однако они не имели полномочий на проведение подобных исследований вследствие причин административно-правового характера [3]. И только в конце февраля, когда ситуация в стране отчётливо приняла крайне тревожную форму, другая федеральная структура – Администрация по контролю за качеством пищевых продуктов и медикаментов – ослабила некоторые ограничения для проведения медицинскими лабораториями самостоятельного тестирования.

С течением времени на повестку дня вышла и иная проблема. Известно, что в период затухания первой, весенней волны эпидемии и подготовки условий для возвращения штатов к докризисному функционированию особую важность приобрела задача организации тестирования людей на наличие у них антител к коронавирусу. Данное исследование, проводимое в достаточном объёме, помогло бы администрациям штатов точнее оценить перспективы на «открытие» территорий, восстановление работы общественных мест и коммерческих структур. Это направление антикризисных мер также стало непростым элементом взаимоотношений «президент – губернаторы». Неоднократно со стороны руководителей отдельных штатов в адрес федерального правительства звучали обвинения по поводу задержки с запуском подобного мониторинга населения. Регионы, вошедшие в фазу относительной стабильности, хотели бы активизировать шаги по возвращению жизни в более привычное русло. Однако, по мнению губернаторов, недостаток возможностей тестирования затруднял этот процесс.

В то же время из уст руководителей федерального уровня были слышны встречные призывы к властям штатов активизироваться в решении этой задачи, сопровождающиеся критикой за наблюдаемое промедление. В итоге сложилась ситуация взаимного недопонимания того, кто же в реальности несёт ответственность за организацию данного исследования.

Со временем «распределение ролей» в этой области стало более структурированным, и механизм взаимодействия обрёл надлежащую форму. Организация функционирования уполномоченных лабораторий и логистика их работы находятся в сфере ответственности губернаторов. Администрации и профильные органы штатов на основе имеющихся у них данных о ситуации в своих регионах оценивают, какое количество лабораторий должно выполнять данный

вид исследований, в каких конкретно точках в зависимости от текущих потребностей они будут располагаться и в каком объёме проводить тестирование.

Однако для осуществления своей деятельности лаборатории должны быть оснащены необходимым оборудованием и препаратами. За что не могут нести ответственности губернаторы, так это за возможности национальных производителей медицинского оборудования удовлетворять резко возникший на их специфическую продукцию спрос. Помимо этого, многие компоненты химических реактивов, как и некоторые комплектующие для оборудования, закупаются за рубежом, зачастую в Китае, и вопросами их приобретения ведают в основном структуры федерального подчинения. Таким образом, именно деятельность различных профильных федеральных структур определяет прогресс в данном направлении, особенно в условиях чрезвычайного положения.

Нужно сказать, что руководители ряда североамериканских штатов были вынуждены отступить от установленных алгоритмов и предпринять самостоятельные шаги в этом направлении. Так, губернатор штата Мэриленд Ларри Хоган, пытаясь оперативно разрешить проблему оснащения медицинских лабораторий своего штата, провёл переговоры и произвёл закупки необходимого инвентаря напрямую у одной из южнокорейских компаний [4]. Как прокомментировали этот шаг некоторые региональные лидеры, видимо, всё же было бы проще, если бы этим вопросом занимались федеральные структуры, а не губернаторы по отдельности.

В какой-то степени данный вопрос переходит в плоскость проблем национальной безопасности, поскольку отсутствие у страны возможности снабдить себя предметами стратегической значимости приобретает крайне опасный подтекст в кризисные периоды. И это сфера определённо находится в ведении федерального правительства.

Подчеркнём, что многие составляющие концепции национальной безопасности приобрели особую значимость в период развернувшейся пандемии. Некоторые учёные настаивают, что как следствие наблюдаемых в первой половине 2020 г. событий рамки понятия национальной безопасности могут быть перепределены и расширены до формата проблемы глобальной безопасности [5].

Безусловно, в отношении многих вопросов, с которыми столкнулось человечество в 2020 г., данное утверждение справедливо. Так, совместная работа учёных различных стран крайне важна для поиска эффективных средств борьбы с новыми вызовами, в том числе медико-биологического характера. Тем не менее, по многим аспектам именно национальные правительства формируют основной отклик на угрозы даже глобального характера, будь то в финансовом, технологическом, логистическом или трудовом аспекте.

Как можно было наблюдать, сбой глобальной товарно-производственной цепочки (*supply chain*) привёл к катастрофическим последствиям на националь-

ных рынках, и идея государственной самодостаточности с точки зрения обеспечения национальных производителей необходимым сырьём и комплектующими неоднократно озвучивалась в период наблюдаемого кризиса. Некоторые, казалось бы, прочно устоявшиеся модели и формы взаимодействия хозяйствующих субъектов неожиданно оказались слабыми звеньями.

Примем также во внимание не всегда объяснимую межстрановую разницу в специфике развития эпидемиологической ситуации, которая порой наблюдалась даже между государствами-соседями. Многие причины демографического, социального, экономического, культурно-исторического характера внесли свою лепту в данный аспект. В том числе и в этой связи, именно на плечи национальных лидеров ложится задача принятия мер, которые максимально защитят население их стран от возможных угроз. Помимо этого, не только страны, но и порой отдельные регионы одной страны имеют свои яркие отличительные особенности, что, в свою очередь, обуславливает важную роль региональных лидеров в обеспечении их стабильности и безопасности – в сотрудничестве со структурами национального правительства.

Во взаимоотношениях властных структур различного уровня в период масштабных национальных кризисов, каковой оказалась пандемия коронавируса, важным аспектом является вопрос их взаимного понимания и согласованности намерений. Однако в острые периоды борьбы с опасным заболеванием сигналы, поступающие от структур федерального уровня США, не всегда отчётливо интерпретировались в регионах.

Этот факт достаточно ярко проявился через несколько недель после введения чрезвычайного положения, когда в некоторых частях страны стали проявляться признаки выравнивания ситуации, и население, и коммерческие структуры начали высказывать желание постепенно возвращаться к привычным условиям работы и жизни. Именно тогда на повестку дня вышел вопрос о том, руководящие структуры какого уровня – федерального или регионального – имеют право на принятие решений об ослаблении ограничений и переходе территорий к докризисным условиям функционирования.

Уже 13 апреля 2020 г. президент Д Трамп озвучил намерение снимать в ряде мест введённые ранее ограничения, не выказав ни малейших сомнений в своём праве принятия решений по этому вопросу. В частности, он написал в Твиттере, что решение «открывать» штаты принадлежит исключительно ему, а не губернаторам.

Подобное заявление президента немедленно вызвало волну критики со стороны администраций штатов. Губернаторы в ходе своих встреч и пресс-конференций незавуалированно высказывали недоумение по этому поводу [6]. Они апеллировали к тексту Конституции США, отмечая, что, хотя восприятие некоторых её статей сильно зависит от их трактовки, однако положения о рас-

пределении ролей между федерацией и региональными правительствами не оставляют места для разночтений. Правом на принятие решений по обсуждаемым вопросам, по их мнению, однозначно обладают губернаторы штатов, и оспаривать данное утверждение юридически несостоятельно.

Эксперты-правоведы также подтверждали, что 10-я поправка к Конституции США явно указывает на то, что вопросы управления штатами, не переданные законодательно федеральному правительству, не могут быть решаемыми структурами национального уровня¹. Здравоохранение, образование, безопасность граждан – эти сферы находятся в ведении региональных властей. Таким образом, считают эксперты, даже если президент попытался бы предпринять шаги по управлению процессами «открытия» отдельных регионов, руководители штатов имели возможность законно оспорить его решения.

Тем не менее, вскоре после выше указанного заявления президента губернаторы ряда штатов провели консультации, результатом которых стало формирование нескольких региональных коалиций – на Востоке страны, на Тихоокеанском побережье и на Среднем Западе.

И уже во второй декаде апреля Дональд Трамп меняет расстановку акцентов и фактически признаёт право региональных лидеров на установление моделей функционирования их штатов. 16 апреля, в ходе пресс-конференции, президент представляет трёхступенчатую модель постепенного перехода территорий страны к нормальному функционированию, на которую рекомендовано ориентироваться регионам. О критериях вступления каждого отдельного штата в новую фазу делаает презентацию глава штаба Белого дома по борьбе с коронавирусной инфекцией Дебора Биркс: основными критериями такого вступления следует считать качественные показатели снижения заболеваемости и госпитализации в каждом конкретном штате.

Представление данной программы стало положительным сигналом, внёсшим ясность и предоставившим формализованный подход к важным переходным процедурам. Население и властные структуры получили структурированное изложение предлагаемого механизма снятия лимитирующих мер и восстановления нормального функционирования территорий. Однако, по мнению ряда экспертов, дальнейшая непоследовательность федерального центра в требовании соблюдения положений руководства, явная поддержка со стороны президента Трампа тех региональных лидеров, которые придерживались линии на скорейшее снятие ограничений, вносили свою долю дезорганизации и путаницы [7]. Не все губернаторы при принятии решений о снятии ограничений ориентировались на достаточно чётко обозначенные в руководстве индикаторы.

¹ *“The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the states, are reserved to the states respectively, or to the people.”* Из текста 10-й поправки к Конституции США, ратифицированной 15 декабря 1791 года.

Весьма явно прослеживался партийный «водораздел», когда губернаторы-республиканцы стремились к ускорению процессов перезапуска регионов, в то время как региональные лидеры-демократы были склонны придерживаться более выжидательной позиции.

Другим серьёзным аспектом взаимоотношений властных структур стало выделение федеральной финансовой помощи отдельным штатам и муниципалитетам. Это непростой вопрос и в относительно благополучные периоды. В условиях же масштабной кризисной ситуации данная сфера стала ареной ярко выраженных противоречий.

Финансовая ситуация регионов была и остаётся тревожной, поскольку их бюджеты недополучают значительные суммы из-за резкого снижения поступлений налогов на доход и с продаж, при этом уровень расходов, обусловленных борьбой с разыгравшейся эпидемией, высок.

Некоторые города и регионы пострадали от распространения коронавирусной инфекции в особо сильной степени. Вполне объяснимо, что в их число в первую очередь входят крупные городские поселения с высокой плотностью жилья и значительной долей малообеспеченного населения. Руководители региональных и местных администраций указывали, что понимание размера помощи, на которую они могут рассчитывать, помогло бы им и в текущей борьбе с эпидемией, и с её последствиями. Мэры и губернаторы напоминали о необходимости оплаты труда учителей, представителей правопорядка, служащих транспорта, пожарных – всех тех людей, большинство из которых и в самые острые периоды не имели привилегии работать дистанционно, а обеспечивали безопасность и жизнедеятельность своих сограждан.

Федеральное правительство нередко приходит на помощь регионам, попавшим в сложную ситуацию вследствие, допустим, природных причин – ураганов, торнадо, лесных пожаров, наводнений. Но в 2020 г. ситуация отличалась кардинальным образом, поскольку драматическая эпидемиологическая обстановка не ограничилась рамками нескольких регионов США, а распространилась на всю их территорию. И вопрос поддержки отдельных штатов неоднократно становился триггером политических разногласий.

Так, 13 мая 2020 г. лидеры Национальной ассоциации губернаторов – Ларри Хоган (Мэриленд) и Эндрю Куомо (штат Нью-Йорк), обратились к Конгрессу с запросом на выделение прямой федеральной помощи финансовым системам регионов в размере 500 млрд долл., которая позволила бы возместить недостающие доходы [8].

Внутриполитическая обстановка накалилась после заявления лидера сенатского большинства в Конгрессе США республиканца Митча Макконнелла. В своем интервью, данному 22 апреля 2020 г. радиоведущему Хью Хьюитту, Макконнелл высказался негативно по обсуждаемому вопросу о федеральной под-

держке штатам, особенно серьёзно пострадавшим от эпидемии [9]. Макконнелл заявил, что, по его мнению, лучшим вариантом была бы инициатива по объявлению этих штатов (большинство из них управляются губернаторами-демократами) банкротами.

Подобное заявление не могло не вызвать громкий резонанс среди политиков и общественности страны. Так, губернатор штата Нью-Йорк достаточно резко отреагировал на подобную точку зрения влиятельного республиканца, неоднократно отметив в ходе своих ежедневных пресс-конференций, что справедливости ради нужно посмотреть на общий «расклад сил» [10]. Он напомнил, что сенатор Макконнелл представляет в Конгрессе штат Кентукки, являющийся третьим в списке североамериканских регионов-реципиентов, получающих помощь от федерального правительства. В то же время штат Нью-Йорк находится на первом месте среди регионов-доноров. Будет ли справедливо, задавал вопросы нью-йоркский губернатор, не оказать помощь штату, деньги которого в некризисные периоды помогают другим регионам справляться с их задачами? Что может произойти с экономикой страны, если такой гигант, как Нью-Йорк, заявит о своем банкротстве? Вряд ли это пойдет на пользу ситуации в стране в целом, не говоря о том, что подобный сценарий будет иметь место впервые в истории США.

Интересно, что губернатор штата Кентукки категорически не поддержал сенатора от своего штата в вопросе оказания федеральной поддержки регионам. Энди Бэшер заявил, что лишение штатов и муниципалитетов финансовой помощи не было бы справедливым шагом, а последствия возможных банкротств отдельных территорий были бы катастрофическими со многих точек зрения [11].

Стоит напомнить, что несколько лет назад, в период экономического кризиса 2008 г.. предложение о запуске процедур по признанию регионов банкротами не нашло поддержки ни демократов, ни республиканцев. Экспертами были высказаны опасения, что подобные шаги могут повлечь за собой резкое падение рынка ценных бумаг и масштабный финансовый хаос.

Вопрос о федеральной финансовой поддержке штатам пересекается со множеством других непростых вопросов, в отношении которых среди политиков нет единого мнения. В частности, Митч Макконнелл, например, посчитал, что условием предоставления помощи должно быть точное указание о целях, на которые правительства штатов могут их использовать, а губернаторы требовали предоставления им гибкости в распоряжении деньгами. Помимо этого, некоторые представители Республиканской партии высказывали мнение, что проблемы финансового характера ряда «демократических» регионов связаны с завышенными социальными расходами, в частности, с размером там пенсий людей, трудившихся в общественном секторе.

Ещё раз отметим: рассматривая разные аспекты текущей ситуации в США, необходимо принимать во внимание, что наблюдаемые события разворачивались

в год переизбрания президента страны, когда партийная борьба достигла высочайшего уровня напряжённости. Это нашло отражение в ряде проявлений, включая как взаимодействие губернаторов с президентом и представителями федерального истеблишмента, так и ситуацию внутри штатов, в том числе разногласия между губернаторами, мэрами и теми группами жителей, которые имели иную по сравнению с губернаторами или мэрами партийную принадлежность.

Даже такие злободневные вопросы, как тестирование и вакцинация от коронавирусной инфекции, оказались в поле политических разногласий. Так, губернатор штата Нью-Йорк заявил, что перед применением любой вакцины, которая будет рекомендована национальными медицинскими структурами, он предложит группе независимых экспертов дать своё заключение, поскольку не имеет абсолютной уверенности в отсутствии давления на научные медицинские круги со стороны политических сил федерального уровня. В результате в сентябре 2020 г. им была сформирована панель экспертов, в чью задачу входила выработка рекомендации относительно эффективности и безопасности предлагаемых вакцин. Вполне ожидаемо, что губернатор Куомо был неоднократно обвинён его оппонентами в политических играх и даже создании потенциальной угрозы здоровью и жизни жителей штата из-за создания искусственной отсрочки. И только после того, как 11 декабря национальная Администрация по контролю за качеством пищевых продуктов и медикаментов одобрила экстренное применение вакцины, разработанной компанией «Пфайзер», экспертная группа, сформированная губернатором Нью-Йорка, в течение нескольких последующих часов дала «зелёный свет» применению новой вакцины на территории штата.

Данная ситуация в какой-то степени стала иллюстрацией распределения «ролей» между различными властными структурами США. В то время как федеральные власти, опираясь на заключения национальных профильных институтов, могут предлагать рекомендации по использованию того или иного медицинского препарата, в данном случае вакцины, именно главы отдельных штатов/регионов имеют право на принятие окончательного решения по поводу его применения на своих территориях, и они вправе не согласиться с мнением федеральных структур.

СУБФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ УПРАВЛЕНИЯ

Что касается субфедерального уровня управления в США, то, как ещё раз подтвердили события 2020 г., взаимоотношения различных сторон внутрирегиональных общественно-политических процессов не всегда складываются безоблачно. Условно можно выделить несколько участников субнациональных общественных систем. К ним относятся главы штатов – губернаторы, руководители местных администраций, различные выборные и назначаемые должностные

лица, отраслевые группы влияния, общественные объединения, а также население как таковое, весьма различающееся по множеству характеристик даже в рамках отдельных территорий. Комбинация партийной принадлежности участвующих сторон может быть весьма различной. Так, в штате, возглавляемом республиканским губернатором, главами муниципальных образований могут быть как демократы, так и республиканцы, и в их отношениях партийный водораздел будет играть весьма чувствительную роль. Несмотря на тот факт, что обширный кризис, вызванный пандемией коронавирусной инфекции, имеет медико-биологическую природу, реакция на него многих общественных сил была весьма далека от партийно-нейтральной. Прибавим сюда личные политические амбиции отдельных лидеров, вносивших свою долю сложностей в общественно-политический расклад.

Одной из наиболее заметных линий общественного раскола, образовавшихся в период эпидемии коронавирусной инфекции, стал вопрос о моделях функционирования регионов и о ограничительных мерах по отношению к населению и коммерческим структурам. И, как и при рассмотрении многих других проблем, разделение общества по партийному признаку проявилось весьма заметно. В то время как представители Республиканской партии и средства массовой информации, поддерживающие республиканские ценности, придерживались линии на скорейшее «открытие» штатов и муниципалитетов, сторонники Демократической партии, балансируя между потребностями в экономической активности и сохранением мер ограничительного характера, всё же основной акцент делали на второй составляющей.

Баталии вокруг этого вопроса разгорелись не на шутку. Одним из первых эпицентров протестного «карантинного» движения стал штат Мичиган. Губернатором штата является Гретхен Уитмер – достаточно яркая представительница Демократической партии. Её имя уже в первой половине 2020 г. называлось среди имён нескольких других представителей демократического истеблишмента, которые могли бы занять пост вице-президента в случае победы кандидата от демократов Дж. Байдена на президентских выборах. Видимо, и эта причина, в числе прочих, послужила поводом серьёзной критики деятельности Г. Уитмер со стороны республиканской общественности не только внутри, но и за пределами штата [12]. Хотя на территории штата Мичиган находится город Детройт, достаточно сильно пострадавший в период нарастания заболеваемости на территории США, правила, введённые в действие губернатором, представлялись для части населения слишком жёсткими и не всегда последовательными. Особенно ярко недовольство деятельностью губернатора проявлялось среди владельцев малого бизнеса и жителей сельских районов штата.

Люди, принимавшие участие в протестах, критиковали губернатора за то, что она, к примеру, допускает лотерейные игры, но запрещает поездки на ры-

балку и стрижку газонов собственниками возле своих домов – казалось бы, достаточно безопасные формы деятельности. Некоторые жители штаты жаловались на то, что больницы не имели возможности проводить многие важные операции, однако продолжали работать клиники, делавшие аборт. Участники протестов требовали дать им возможность самим решать, могут они начать работать или нет, заявляя, что каждый человек может сам решить, как ему правильно поступать в той или иной ситуации.

Протесты против строгих мер антиэпидемиологического характера проходили во многих штатах США, возглавляемых как демократическими губернаторами, так и представителями Республиканской партии. Большинство недовольных беспокоили те катастрофические последствия экономического характера, которые мог повлечь за собой запрет на возобновление функционирования коммерческих предприятий. Мэриленд, Юта, Калифорния, Техас, Аризона, Вашингтон, Колорадо, Нью-Хэмпшир – эти и другие штаты стали свидетелями выступлений жителей уже весной 2020 года.

Вопрос об ограничительных мерах выявил расхождение позиций не только руководителей штатов и населения; зачастую мэры городов также высказывали точку зрения, не совпадающую с позицией губернаторов. К примеру, различие мнений достаточно ярко проявилось в штатах Джорджия и Южная Каролина, губернаторы которых объявили о переходе к фазе «открытия» штатов после первой волны эпидемии ещё на том этапе, когда многими специалистами ситуация в этих регионах не признавалась достаточно благополучной.

Так, Кейша Ланс Боттомс, мэр Атланты – административного центра штата Джорджия, высказывала категорическое несогласие с решениями губернатора Брайана Кемпа по данному вопросу. В своих интервью средствам массовой информации она отмечала, что не поддерживает решение губернатора позволить некоторым предприятиям малого бизнеса начать работу в условиях, когда уровень заболеваемости в штате ещё достаточно высок. Особое недоумение у неё вызвал перечень тех заведений, которым было позволено начать работу в числе первых. В их список вошли татуажные и спа-салоны, салоны красоты, парикмахерские. В период, когда статистика заболеваемости в регионе не выглядела достаточно позитивной, подобное решение первого лица штата многими политиками расценивалось как довольно рискованное.

Однако в ряде мест наблюдалась и обратная ситуация, когда губернаторы выражали негативное отношение к предложениям мэров ускорить процесс запуска работы экономических структур. Такая ситуация наблюдалась, к примеру, в штате Невада. В то время как мэр Лас-Вегаса Каролин Гудман, придерживающаяся в настоящее время независимой политической ориентации, призывала к скорейшему возвращению к докризисному функционированию города, губернатор штата демократ Стив Сайсолак занял гораздо более сдержанную пози-

цию. При этом мэр Лас-Вегаса, заявляя о намерении возобновить работу коммерческих структур города, отмечала, что установление правил безопасного функционирования предприятий не входит в круг её обязанностей, а относится к сфере ответственности их владельцев [13].

В ответ на данное заявление мэра губернатор штата Невада отметил, что мэры не располагают правом принятия решений по снятию мер ограничительного характера, введённых губернаторами штатов. Понимая всю тяжесть проблем, с которыми имеют дело коммерческие структуры города, он сказал, что не хотел бы видеть город неким «объектом исследований» в плане возможных последствий слишком раннего снятия ограничений. Гостиницы, казино, аэропорт, спортивные и концертные площадки – все эти объекты пострадали немерено вследствие развернувшейся эпидемии, но он предпочёл бы, чтобы «запуск» экономики города проходил в наиболее безопасной для населения обстановке [14].

Стоит также отметить, что мэры не всегда обладают всей полнотой власти над ситуацией в их городах. Помимо следования указаниям административных структур регионального уровня, они могут испытывать влияние коммерческих и отраслевых кругов. Так, в столице игорного бизнеса США – Лас-Вегасе, не мэр, а совет по управлению игорным бизнесом принимает окончательные решения о возобновлении работы сектора казино.

Обеспокоенность экономического характера дополняется и другим аспектом: часть жителей страны говорит об ограничении их личных свобод, происходящих от введённых властными структурами штатов правил. Безусловно, этот вопрос является достаточно деликатным для населения США, и поиск разумного баланса между свободой действий отдельного человека и безопасностью общества в целом продолжается, порой в весьма активных формах.

На этой почве случались разногласия между отдельными представителями управляющих структур, причём даже в рамках одного штата. Так, шериф округа Снохомиш штата Вашингтон Адам Фортни заявил, что не будет выполнять указания губернатора штата по обеспечению мер социального дистанцирования, поскольку считает, что подобные суровые меры являются чрезмерными и нарушают гарантированные Конституцией страны права человека [15].

Данное высказывание шерифа повлекло незамедлительную негативную реакцию со стороны губернатора штата Вашингтон Джея Инсли и генерального прокурора Боба Фергюсона. Как отметил генеральный прокурор штата, решение о конституционности того или иного указа губернатора может принять только суд. По мнению губернатора Инсли, сотрудники правоохранительных органов не могут выбирать, какое указание руководящих лиц штата они станут выполнять, а какое будут игнорировать. Подобный подход является нарушением законного порядка взаимодействия административных структур.

В штате Канзас окружной судья заблокировал решение губернатора, представительницы Демократической партии Лауры Келли, об ограничении максимального числа присутствующих во время службы в церкви десятью людьми. Жалобы на соответствующий указ губернатора подали две канзасские церкви, и судья Джон Брумс постановил, что, покуда посещение людьми мест религиозных служб не нарушает правил требуемого социального дистанцирования, ограничение в десять человек не является легитимным.

Во время празднования Дня благодарения в ноябре 2020 г. руководители и службы охраны порядка некоторых графств страны заявляли об отказе осуществлять проверки указаний губернаторов об ограничении числа людей, празднующих вместе [16] и что если количество ближайших родственников за праздничным столом, включая родителей, детей со своими супругами, а также внуков, составит одиннадцать, а не десять человек, как требовали того многие губернаторы, они вряд ли станут накладывать на эти семьи штрафы [17].

В ряде мест проявились и иные эпизоды социальной конфронтации. В Южной Дакоте некоторые индейские племена блокировали дороги, проходящие по их землям. Губернатор Кристи Ноем настаивала на противозаконности подобных действий и снятии блокпостов; она утверждала, что, поскольку данные дороги являлись трассами федерального и регионального значения, они не могли быть перекрыты без решения инстанций соответствующего уровня. Представители администрации штата высказывали намерение вызвать лидеров племен в федеральный суд. В свою очередь руководители индейских племен мотивировали их решение тем, что они опасались распространения вирусной инфекции среди своего населения из-за внешних контактов, в особенности в ситуации, когда местные больницы имели крайне ограниченные возможности в отношении количества своих пациентов.

В конце концов, было найдено компромиссное решение: губернатор Кристи Ноем разрешила устанавливать блокпосты на трассах, расположенных на землях индейцев или находящихся под контролем Управления по делам индейцев Министерства внутренних дел США при условии, что данные трассы не являются магистралями регионального или национального значения [18].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложности кризисной ситуации, вызванной пандемией коронавирусной инфекции, внесли свою лепту в характер взаимоотношений властей США различных уровней.

С одной стороны, как показали события последних месяцев, примеры взаимодействия властных структур отразили базовую концепцию системы федеративных отношений США. В большинстве случаев модели поведения различных

субъектов общественного пространства страны не шли вразрез с основополагающей линией внутрисистемной иерархии.

С другой стороны, можно определённо утверждать, что специфические черты переживаемого периода оказали немалое воздействие на хрестоматийное распределение сфер ответственности и полномочий. Чрезвычайный характер возникающих задач обнажил те уязвимые сферы, которые не были достаточно заметны в некризисных условиях.

Для руководящих структур ситуация усложнялась тем фактом, что не всегда даже признанные специалисты в области здравоохранения и медицины могли предоставить разъяснения или предсказать развитие ситуации. Властным структурам в оперативном порядке приходилось решать сложные вопросы; постоянно возникали новые, «неотыгранные» ранее сценарии и непрописанные ситуации.

Конечно, может быть задан вопрос, насколько текущая обстановка периода серьёзного глобального кризиса отражает реальные тенденции и «соотношение сил» в сфере федеративных отношений, ведь многие решения и предпринимаемые меры были вызваны необходимостью оперативного реагирования на чрезвычайные обстоятельства. Однако, возможно, именно подобные события истории и становятся настоящими «моментами истины», когда открываются сильные и слабые стороны, обнаруживаются «тонкие звенья», проверяются на прочность механизмы, тестируются модели. Ведь не зря инженерные изобретения – будь то самолёты или автомашины – испытываются на прочность именно на максимальных нагрузках.

В каком-то смысле 2020 год стал периодом проверки на практике устоявшихся концепций, причём проверки крайне жёсткими реалиями сложнейшего периода. Многие науки формируют свои знания на основе практического опыта, и во многих случаях именно практика становится критерием истины – жизнеспособности моделей и подходов, правильности гипотез.

По-видимому, проявившиеся в США тенденции могут стать триггером для ревизий определённых механизмов взаимодействия управляющих структур в условиях кризисного менеджмента, но, осмелимся предположить, вряд ли затронут основополагающие подходы, формировавшиеся на протяжении многих десятилетий и закреплённые правовым образом.

ИСТОЧНИКИ

1. Anne Applebaum. The Coronavirus Called America's Bluff. The Atlantic, March 15, 2020. Available at: <https://www.anneapplebaum.com/2020/03/15/the-coronavirus-called-americas-bluff> (accessed 15.06.2020).
2. Noah Higgins-Dunn, William Feuer, Jasmine Kim. New York Gov. Cuomo says the US acted too late to control the coronavirus. cnbs.com, April 24, 2020. Available at: <https://www.cnb.com/2020/04/24/new-york-gov-cuomo-says-the-us-acted>

too-late-to-control-the-coronavirus-the-horse-had-already-left-the-barn.html (accessed 02.05.2020).

3. Shawn Boburg, Robert O'Harrow, Neena Satija, Amy Goldstein. Inside the coronavirus testing failure: alarm and dismay among the scientists who sought to help. The Washington Post, April 3, 2020. Available at: <https://www.washingtonpost.com/investigations/2020/04/03/coronavirus-cdc-test-kits-public-health-labs/?arc404=true> (accessed 12.05.2020).

4. Brian Witte. South Korean shipment to up Maryland virus tests by 500K. abcnews.go.com, April 21, 2020. Available at: <https://abcnews.go.com/Health/wireStory/south-korean-shipment-maryland-virus-tests-500k-70251721> (accessed 12.05.2020).

5. Anne-Marie Slaughter. Redefining National Security for the Post-Pandemic World. Project Syndicate, June 3, 2020. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/redefining-national-security-for-world-after-covid19-by-anne-marie-slaughter-2020-06?barrier=accesspaylog> (accessed 25.06.2020).

6. New York Governor Cuomo Coronavirus News Conference. April 14, 2020. Available at: <https://www.c-span.org/video/?471205-1/governor-cuomo-rejects-president-trumps-claim-total-authority-to-reopen-economy> (accessed 27.04.2020).

7. Stephen Collinson. Divisions on battling coronavirus deepen as Trump and Southern states push opening. CNN Politics. April 22, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/04/22/politics/donald-trump-coronavirus-economy/index.html> (accessed 17.05.2020).

8. National Governor Association. Press release. Governors Call On Congress To Act On State Fiscal Relief. May 13, 2020. Available at: <https://www.nga.org/news/press-releases/governors-call-on-congress-to-act-on-state-fiscal-relief> (accessed 27.05.2020).

9. Hugh Hewitt, interview. Senate Majority Leader Mitch McConnell On What Comes Next. April 22, 2020. Available at: <https://hughhewitt.com/senate-majority-leader-mitch-mcconnell-on-what-comes-next/> (accessed 28.05.2020).

10. Libby Cathey. Cuomo bashes McConnell for suggesting hard-hit states declare bankruptcy instead of asking for bailouts. April 23, 2020. Available at: <https://abcnews.go.com/Politics/cuomo-bashes-mcconnell-suggesting-hard-hit-states-declare/story?id=70310498> (accessed 10.05.2020).

11. Kelly Mena. «Kentucky governor 'strongly disagrees' with McConnell on state bankruptcy comments». April 25, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/04/25/politics/kentucky-governor-beshear-opposed-to-state-bankruptcy-mcconnell/index.html> (accessed 10.05.2020).

12. Matt Viser, Josh Dawsey. Michigan Gov. Gretchen Whitmer is a rising star for Democrats and a target for Republicans. April 19, 2020. Available at: <https://www.washingtonpost.com/politics/michigan-gov-gretchen-whitmer-is-a->

rising-star-for-democrats-and-a-target-for-republicans/2020/04/18/86d6dcf4-80e1-11ea-8013-1b6da0e4a2b7_story.html (accessed 09.05.2020).

13. Paul LeBlanc. Las Vegas mayor won't give businesses social distancing guidelines for reopening. April 23, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/04/22/politics/las-vegas-mayor-social-distancing-cnnv/index.html> (accessed 11.05.2020).

14. Anderson Cooper, interview with Steve Sisolak. Nevada governor responds to Las Vegas mayor's remarks. April 23, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/videos/politics/2020/04/23/nevada-governor-steve-sisolak-responds-to-mayor-carolyn-goodman-anderson-cooper-ac360-bts-vpx.cnn> (accessed 11.05.2020).

15. Zachariah Bryan, Jerry Cornfield, and Caleb Hutton. Sheriff calls governor's stay-home order unconstitutional. April 23, 2020. Available at: <https://www.heraldnet.com/news/snohomish-county-sheriff-questions-governors-stay-home-order/> (accessed 11.05.2020).

16. Laura Ingraham. NY sheriff fights back against strict Thanksgiving COVID-19 restrictions. November 17, 2020. Available at: <https://sports.yahoo.com/ny-sheriff-fights-back-against-035107850.html> (accessed 23.11.2020).

17. WGRZ TV. Law enforcement officials in nine WNY counties won't enforce Cuomo's 10 person limit on private gatherings. November 19, 2020. Available at: <https://www.wgrz.com/article/news/health/coronavirus/law-enforcement-officials-in-nine-wny-counties-wont-enforce-cuomos-10-person-limit/71-a3da2ccd-10bb-4afa-b848-a1f6c317011f> (accessed 23.11.2020).

18. Chris Boyette and Jason Hanna. South Dakota's governor will allow checkpoints on tribal roads, but not state highways in a possible compromise. May 13, 2020. Available at: <https://www.cnn.com/2020/05/13/us/south-dakota-sioux-tribes-checkpoints/index.html> (accessed 25.05.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ШТОЮНДА Елена Михайловна, индивидуальный исследователь.
США 10017 Нью-Йорк, Площадь Объединённых Наций, д. 2.

Yelena M. SHTOYUNDA, Independent Researcher
2 United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA

УДК 323.22/.28+327

DOI: 10.31857/S268667300014340-4

Мейнстримные и популистские политические стратегии по выходу из системного глобального кризиса: случай США

Л.М. Соколыщик

НИУ «Высшая школа экономики»

Российская Федерация, 115035 Москва, М. Ордынка ул., д.17, стр.1.

ORCID 0000-0002-0945-1022

e-mail: lsokolshchik@hse.ru

Статья поступила в редакцию 15.03.2021.

Резюме: На основе современной интерпретации *теории идеального типа* Макса Вебера (*ideal type framework*) проводится качественный сопоставительный анализ стратегий политического мейнстрима и популизма по преодолению системного глобального кризиса по трём базовым переменным (*международная повестка, внутривполитическая повестка, ценностная повестка*) на материале политического процесса США. Применение в работе теоретических разработок Джеффри Прессмана и Аарона Вилдавски (*implementation studies*) дало возможность рассмотреть политическую стратегию отдельно от стадии её имплементации в качестве самостоятельного теоретического концепта. С опорой на научные достижения последнего времени в работе предлагаются уточнённые в фокусе теории политической стратегии определения мейнстрима и популизма. Качественный дискурс-анализ источников позволяет сделать вывод о том, что основное типологическое различие между мейнстримом и популизмом лежит в области оценки глобализации и её политических, экономических, социальных, культурных последствий. В работе выявлено преимущественное совпадение *кейса стратегии Дональда Трампа* с популистским идеальным типом в международной повестке и частичное совпадение в сферах внутренней политики и ценностей. Анализ *кейса стратегии Джозефа Байдена* показал частичное совпадение с мейнстримным идеальным типом в вопросах международных отношений и преимущественное совпадение по внутривполитической и ценностной повесткам. Несмотря на конкуренцию мейнстримной и популистской политических стратегий, в реальности не исключена их взаимная диффузия. Результаты исследования дают основания утверждать, что в рамках американского политического процесса стратегии популизма и мейнстрима обладают потенциалом для более широкой комбинации.

Ключевые слова: глобальный системный кризис, мейнстрим, популизм, политическая стратегия, внешняя политика США, внутренняя политика США, ценности, Дональд Трамп, Джозеф Байден, президентские выборы в США 2020 года.

Для цитирования: Соколыщик Л.М. Мейнстримные и популистские политические стратегии по выходу из системного глобального кризиса: случай США. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2021; 51 (4): 73-95. DOI: 10.31857/S268667300014340-4

Благодарности: Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31821 «Мегатенденции мирового политического и экономического развития в условиях глобального системного кризиса: модели и стратегии для России».

Mainstream and Populist Political Strategies to Emerge from the Global Systemic Crisis: The Case of the United States

Lev M. Sokolshchik

National Research University Higher School of Economics,

17/1 M. Ordynka str., Moscow 115035 Russian Federation

ORCID 0000-0002-0945-1022

email: lsokolshchik@hse.ru

Received 15.03.2021.

Abstract: Mainstream and populist political strategies to respond to the global systemic crisis are examined in the article through three variables: *international agenda*, *domestic political agenda*, *value agenda*. The article analyses the empirical data on the US political process. The investigation is based on the modern interpretation of *Max Weber's ideal type framework*, *a qualitative congruence analysis*, *a qualitative discourse analysis*, and *a case study method*. The application of the theoretical approach of *Jeffrey Pressman* and *Aaron Wildavsky (implementation studies)* allows us to consider political strategy as a theoretical concept separately from the stage of its implementation. Taking into account contemporary discovers in the field, the paper proposes definitions of mainstream and populism that are refined in the focus of the theory of political strategy. The research shows that the major typological difference between mainstream and populism lies in the assessment of globalization and its political, economic, social, and cultural consequences. The paper reveals a predominant coincidence of *the case of Donald Trump's strategy* with the populist ideal type in the international agenda and a partial coincidence in the domestic and value agendas. The analysis of *the case of Joseph Biden's strategy* demonstrates a partial coincidence with the mainstream ideal type in the international agenda and a predominant coincidence in the domestic and value agendas. The author concludes that mainstream and populist political strategies can be combined in a real political process, in spite of their competition. The results of the study suggest that mainstream and populist political strategies have the potential for a broader combination in the US political development.

Keywords: global systemic crisis, mainstream, populism, political strategy, US foreign policy, US domestic policy, values, Donald J. Trump, Joseph R. Biden.

For citation: Sokolshchik L.M. Mainstream and Populist Political Strategies to Emerge from the Global Systemic Crisis: The Case of the United States. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51 (4): 73-95. DOI: 10.31857/S268667300014340-4

Acknowledgment: The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-31821 «World politics and economy megatrends in the context of a global systemic crisis: models and strategies for Russia»

ВВЕДЕНИЕ

Кризисные процессы в глобальной политико-экономической системе, ядром которой выступают страны Запада во главе с США, серьёзно усугубились в период «великой рецессии» 2008–2009 гг. и получили дальнейшее развитие во время пандемии нового коронавируса. Фундаментальные дисбалансы либеральной модели глобализации оказали существенное влияние на различные стороны общественно-политической жизни, в том числе на внутривнутриполитический ландшафт западных стран. Одной из ключевых тенденций в эволюции политических систем индустриально развитых стран стал рост поддержки популистов, выступающих в качестве оппозиции представителям мейнстрима, «которые становятся все более похожими друг на друга с точки зрения экономических и социокультурных вопросов» [Sychowiec M. 2021]. Ключевой исследовательской задачей в работе стал поиск ответа на вопрос о том, как абстрактные идеальные типы политических стратегий мейнстрима и популизма по выходу из кризиса преломляются и комбинируются в условиях реального политического процесса США.

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В современной научной литературе сложился ряд подходов к пониманию политической стратегии. Важный вклад в разработку данной проблемы внесли исследователи Дж. Пресманн и А. Вилдавски. Отправной точкой в их рассуждении было разделение процесса выработки политической стратегии от её непосредственной реализации на практике. Стратегия, в их понимании, сконцентрирована на формулировании основных целей политики и теории для их достижения. Стадия имплементации стратегии в реальной политике определяется ими как сложный процесс, включающий в себя длинные цепочки взаимодействий между различными уровнями власти и оценку конечных результатов в соотношении с начальными условиями [The Oxford Handbook... 2015].

Другой подход предполагает рассмотрение политической стратегии на более низком уровне абстракции в виде задач, мероприятий, политической практики, которые нацелены на электоральный успех конкретной политической партии. Как замечает исследователь А. Элиас, важнейшим атрибутом демократических политических систем являются конкурентные выборы, в ходе которых для получения власти политические партии борются за поддержку избирателей [Elias A. 2019]. С данной целью партии разрабатывают стратегии, призванные максимизировать электоральный результат.

В силу комплексного характера изучаемых явлений (мейнстрим и популизм) и проблематики (включает различные аспекты глобального кризиса) целесообразно в контексте исследования рассмотреть политическую стратегию в фокусе более широкого первого подхода. Исследование политической стратегии как теоретического элемента предполагает выделение её основных уровней: регионального, национального, международного. Поскольку работа сфокусирована на проблеме глобального системного кризиса в контексте политического процесса конкретной страны (США), то представляется логичным сконцентрироваться на исследовании общенационального и международного уровней политической стратегии рассматриваемых политических игроков.

В контексте исследования мейнстримные и популистские политические стратегии рассматриваются в теоретической оптике идеального типа М. Вебера и разработок ряда исследователей, развивающих данный подход в современной литературе [Rosenberg M.M. 2016]. Важно отметить, что в реальных условиях идеальные типы политических стратегий взаимодействуют, пересекаются и трансформируются с течением времени. В ходе конструирования идеального типа политической стратегии были приняты в расчёт не только её цели и уровни, но также ресурсы политических игроков [Heinze A-S. 2018].

В работе применена комбинированная методология, включающая элементы качественного сопоставительного анализа (*qualitative congruence analysis*), качественного дискурса-анализа (*qualitative discourse analysis*) и метода «кейс-стади» (*case study method*). Подобный подход позволил провести сравнительное исследование политических стратегий мейнстримных и популистских политических действующих лиц по преодолению глобального системного кризиса на американском эмпирическом материале по базовым переменным: 1) международная повестка, 2) внутриполитическая повестка, 3) ценностная повестка.

МЕЙНСТРИМНАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ: ИДЕАЛЬНЫЙ ТИП

Завершение холодной войны способствовало утверждению в западном политическом дискурсе консенсуса по поводу скорого (но в итоге не состоявшегося) торжества либеральной демократии во всём мире и наступления «конца истории», о котором писал политолог Ф. Фукуяма [Фукуяма Ф. 2004]. Исчезновение идейно-политической альтернативы в лице Советского Союза привело к тому, что противостояние правой и левой политических повесток, которое было характерно для западных стран в период после Второй мировой войны, в 1990-е годы, стало ослабевать [Сергеев В.М., Казанцев А.А., Петров К.Е. 2017: 12].

Таблица 1

Идеальный тип мейнстримной политической стратегии

Переменная	Характеристика
Основная цель	Продолжение / либеральной глобализации, защита её результатов
Идейно-политическая основа	Глобализм Либерализм Универсальные идеи свободы, прав человека Политическая инклюзивность Базовое противопоставление «демократия – авторитаризм»
Международная повестка	Развитие либерального мирового порядка Поддержка наднациональных организаций Содействие интеграционным процессам Развитие коллективной безопасности Внешнеполитический интервенционизм
Внутриполитическая повестка	Либеральная демократия Институциональные процедуры, свободные и конкурентные выборы Верховенство закона Правление большинства при соблюдении прав меньшинства Рыночная экономика (с возможностью государственного регулирования) и свободная торговля Прогрессистские реформы в социально-экономической сфере Поддержка иммиграции Технократизм Рационально-легальный тип лидерства
Ценностная повестка	Поддержка «нематериалистических» ценностей Политкорректность Мультикультурализм

Составлено автором

Консолидация мейнстрима шла вокруг идей свободного рынка, либеральной демократии, приоритета международных институтов как в осуществлении внутренней политики, так и общемировых делах. Стержневой установкой в его политико-экономической системе стал глобализм. Он подразумевает выстраивание либерального мирового порядка с доминирующей ролью США, развитие интеграционных процессов, укрепление наднациональных институтов. Базовой идеей мейнстрима во

внутренней политике стала либеральная демократия, в необходимых пределах регулируемая рыночная экономика в сочетании с «государством всеобщего благосостояния». В рамках функционирования либеральной демократии ключевое значение получили политические институты. При этом народ (электорат) в этой системе репрезентируется только институционально, а решающее значение для политики имеет конкретный измеримый результат свободных и состязательных выборов.

Параллельно с формированием ядра мейнстрима шёл процесс технократизации политики. Это привело к возрастанию влияния экспертных кругов в государственном управлении. В социокультурной сфере мейнстрим нашёл опору в либеральной политической философии, в основе которой лежат идеи свободы личности и универсальных прав человека. Важными составляющими политической стратегии мейнстрима стали концепция мультикультурализма, принципы толерантности и система «нематериалистических» ценности (в терминологии Р. Инглхarta) [Инглхарт Р., Вельцель К. 2011]. В стратегию мейнстрима прочно вошли идеи расширения гражданских прав, легализации аборт, однополых браков, эвтаназии, поддержки иммиграции.

В целом мейнстрим можно определить как политическую стратегию и устойчивую идейно-политическую систему, ядро которой формируют центристские политические силы, ориентированные на продолжение либеральной глобализации. В структурированном виде базовые элементы идеального типа мейнстримной политической стратегии представлены в табл. 1.

Изначально политика мейнстрима основывалась на экономическом доминировании среднего класса, выигравшего наряду с самыми обеспеченными слоями населения от экономического подъёма в странах Запада в 1990-е годы. Однако постепенно лояльность этой социальной группы «размывалась» [Сергеев В.М., Казанцев А.А., Петров К.Е. 2017: 16]. Снижению привлекательности мейнстрима способствовали шедшая под воздействием глобализации социально-экономическая перестройка общества (сформировался социальный слой так называемых «лузеров глобализации») и ухудшение положения значительной части населения после финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. Однако катализатором роста альтернативы в виде популизма послужило не только экономическое неравенство; важную роль сыграли изменение места Запада в мировом порядке, усиление политической и ценностно-моральной поляризации общества.

ПОПУЛИСТСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ: ИДЕАЛЬНЫЙ ТИП

Популизм в исследованиях преимущественно интерпретируется в рамках трёх основных теорий как:

1) политическая стратегия по завоеванию или удержанию власти через особый вид коммуникации с широкими массами населения;

2) политический стиль, базирующейся на манихейском описании социополитической реальности, ключевым в данном случае является противопоставление «элита – народ»;

3) специфическая идеология, «с разреженным центром» (*thin-centred ideology*), которая рассматривает общество как совокупность двух однородных и антагонистических групп – «благородный народ» и «коррумпированная элита», а политика выступает в этой схеме в качестве реализации некой абстрактной «воли народа» [Bartha A., Boda Z., Szikra D. 2020].

Таблица 2

Идеальный тип популистской политической стратегии

Переменная	Характеристика
Основная цель	Сворачивание глобализации и пересмотр её последствий
Идейно-политическая основа	Антиглобализм Неолиберализм Экономический / этнокультурный национализм Политическая эксклюзивность Базовое противопоставление «элита – народ»
Международная повестка	Деконструкция либерального мирового порядка Укрепление суверенитета и оборонного потенциала Выход из / пересмотр многосторонних соглашений Изоляционизм Протекционизм
Внутриполитическая повестка	Плебисцитарная демократия Стремление преодолеть институциональные ограничения (систему сдержек и противовесов, принцип вето) Приоритет реализации «воли народа» Правление большинства без учета мнения меньшинства Антиэлитизм Прагматические и радикальные реформы Ограничение иммиграции Харизматический тип лидерства
Ценностная повестка	Поддержка «материалистических» ценностей Антиплюрализм Защита национальной и культурной идентичности

В данной работе популизм анализируется в ракурсе первого из обозначенных подходов, который был модифицирован с точки зрения выбранной теории политической стратегии. Таким образом, популизм можно концептуализировать как политическую стратегию альтернативных политических сил (партий, лидеров, движений), основанную на идее конфликта народа и элиты, антиплюрализме (народ трактуется как гомогенная сущность) и антиглобализме (сворачивание либеральной глобализации и пересмотр её последствий). В табл. 2 в структурированном виде представлены базовые элементы идеального типа популистской политической стратегии.

Несмотря на то что левая и правая разновидности популизма имеют свои специфические черты, можно выделить ряд относительно константных свойств этого явления. Во внешней политике популизм критикует либеральный мировой порядок, наднациональные институты, глобализацию как выражение правления элиты в общемировом масштабе [Biegon R. 2019; 525]. Он скептически относится к интеграционным процессам, отстаивая идею усиления государственного суверенитета. В экономической сфере популизм склонен к критике банковского капитала, финансовой элиты, транснациональных корпораций и выступает за меры протекционизма, пересмотр режимов свободной торговли [Bartha A., Boda Z., Szikra D. 2020: 73]. Во внутренних делах он тяготеет к авторитарным практикам, ориентируется на предпочтения большинства и склонен к дискриминации интересов различных меньшинств и оппонентов. Одним из основных идейных компонентов популистской стратегии является установка на ограничение иммиграционных потоков. В вопросах ценностей популистские политические силы, в первую очередь правого толка, стоят на традиционалистских позициях, выступая против легализации аборт, эвтаназии, однополых браков [Sychowice M. 2021]. Подобные идеи проистекают во многом от намерения популистов защитить идентичность их обществ, которая, с их точки зрения, подвергается эрозии в результате политики мейнстрима.

В институциональном измерении популизм предпочитает плебисцитарные формы принятия решений репрезентативным. Он стремится преодолеть систему процедурных ограничений для реализации императивного мандата, которым якобы наделяет народ популистских лидеров [Мюллер Я.-В. 2018: 52]. В этом плане характерной чертой популистов является стремление избежать ответственности за негативные последствия принимаемых решений через апелляцию к идее о том, что лишь они являются проводниками народной воли, а все проблемы связаны с деятельностью «враждебных других»: элиты, иммигрантов, либеральных медиа, меньшинств, интеллектуалов [Володин А.Г. 2020: 269].

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ Д. ТРАМПА И СИСТЕМНЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС

Избрание в ноябре 2016 г. предпринимателя и шоумена Д. Трампа на пост президента США стало для представителей мейнстрима и ряда политических комментаторов шоком [Homolar A., Scholz R. 2019: 344]. Важной составляющей политической стратегии Д. Трампа явился кризисный нарратив. Описывая США как страну, «находящуюся на краю гибели», он позиционировал себя в качестве «последней надежды белой Америки» и единственного лидера, способного преодолеть кризис и защитить интересы американцев [Печатнов В.О. 2020: 297]. При этом Д. Трамп апеллировал к «славному» прошлому США как идеалу, который следует восстановить, что проявилось в его предвыборном лозунге «Сделаем Америку вновь великой» и предвыборных речах. Так, выступая 27 апреля 2016 г. по вопросам внешней политики, он озвучил следующие обещания: «Америка снова станет сильной. Америка снова станет надежной. Америка снова станет дружелюбной» [1].

Одним из базовых элементов политической стратегии Д. Трампа стала специфическая трактовка социополитической реальности. Она предполагала противопоставление «благородного народа» Америки и «коррупцированной элиты» Вашингтона, которая узурпировала народный суверенитет и использует власть в своих корыстных целях [Populism in Europe and the Americas... 2012: 5]. Артикулируя запросы части американцев, Д. Трамп возвёл её в ранг народа как целого, при этом в устоявшемся понимании американского народа он стремился заменить идентичность, основанную на общих ценностях, этно-национальной идентичностью [Соколыщик Л.М. 2021: 90].

Стратегия Д. Трампа предполагала не только описание действительности с помощью кризисных нарративов, но и ясное обозначение виновников неудовлетворительной ситуации, в которой находит себя американский народ. Ответственность за системный кризис Д. Трамп возложил на социальные группы, которые, с его точки зрения, противостоят интересам народа: истеблишмент, иммигранты, различные меньшинства, либеральная интеллигенция, мейнстримные медиа. В частности, нелояльные СМИ он описывал как «лживую прессу» [Boot M. 2018: 130-131], приезжих из Мексики как «преступников», выходцев из Китая как «обманщиков», последователей ислама как «потенциальную угрозу» [2].

Основным источником глобального кризиса и проблем американского народа в стратегии Д. Трампа была определена элита. В его выступлениях она нередко описывалась в категории «враги народа» [Boot M. 2018: 130-131]. Характерной может считаться речь Д. Трампа, произнесённая перед сторонниками в штате Флорида в октябре 2016 г.: «Цель нашего движения состоит в замене несостоявшие-

гося и коррумпированного <...> политического истеблишмента новым правительством, контролируемым вами – американским народом. <...> Цель вашингтонского истеблишмента и поддерживающих его финансовых и информационных корпораций заключается только в обогащении и защите себя» [3].

Преодоление кризиса в данной системе координат предполагало отказ от либеральной глобализации, поскольку из-за её политических, экономических и социокультурных последствий выигрывает элита и ущемляются интересы народа. Достижение этой цели предусматривало конкретные меры в области укрепления суверенитета США, сохранения американской идентичности и защиты национального рынка. После прихода Д. Трампа к власти принцип «Америка прежде всего» получил официальное оформление на уровне «Стратегии национальной безопасности США» (2017) [4]. Документ в качестве основных приоритетов для США определял: 1) усиление контроля за иммиграцией и границами; 2) защиту интересов «работающей Америки» через пересмотр экономических соглашений; 3) наращивание оборонного потенциала и увеличение ответственности союзников за их собственную безопасность; 4) продвижение национальных интересов на международной арене через соперничество с конкурентами и сотрудничество с партнёрами на основе взаимности [4].

В период правления 45-го президента во внешней политике США обозначился поворот в сторону изоляционизма и протекционизма. Д. Трамп инициировал пересмотр отношений в рамках НАТО, выход страны из Парижского соглашения по климату, Иранской ядерной сделки [5], Договора об ограничении ракет средней и меньшей дальности с Россией [6], многостороннего Договора по открытому небу [7]. Более того, в качестве основных внешнеполитических угроз в Стратегии национальной безопасности США (2017) назывались Россия и Китай [4].

В период президентства Д. Трампа США прекратили своё участие в деятельности таких международных организаций, как ЮНЕСКО [8] и Всемирная организация здравоохранения [9]. Администрация Д. Трампа не поддержала присоединение США к Международному механизму по обеспечению доступа к вакцинам (COVAX) [10]. Д. Трамп настоял на пересмотре Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА), прекратил действие договора о свободной торговле с Южной Кореей, остановил создание Транс-Тихоокеанского и Трансатлантического партнёрств, развернул серию торговых войн с Китаем и Евросоюзом, расширил санкционное давление на Россию.

Защитой экономических интересов американцев и национальной идентичности в значительной степени обосновывалась необходимость ужесточения миграционного законодательства США. В связи с чем Д. Трамп предпринял попытку наложить запрет на въезд в США для граждан семи преимущественно мусульманских стран [11], начал строительство стены на границе с Мексикой [12], ограничил предоставление убежища мигрантам [11].

В вопросах социально-экономических реформ стратегия Д. Трампа нашла опору в умеренных консервативных идеях. Одной из знаковых мер на посту президента для него стала налоговая реформа. Согласно закону «О снижении налогов и рабочих местах» (2017) изменялась ставка корпоративного налога с 35% до 21%, вводилась новая шкала налога для доходов физических лиц от 10% до 37%, такие же ставки были установлены для доходов семей [13]. Наибольшее снижение налоговой нагрузки произошло для американцев с невысокими доходами и самых обеспеченных граждан. Этот же закон скорректировал реформу «Обамакэр», отменив штраф в виде дополнительного налога в размере 2,5% на доходы тех граждан, кто не желал приобретать медицинскую страховку [13].

В области ценностной повестки стратегия Д. Трампа ориентировалась на традиционалистские подходы. Однако его позиция в данной сфере носила во многом ситуативный характер. В начале предвыборной кампании 2016 г. он придерживался традиционной трактовки брака и утверждал, что статус однополых браков должен определяться на уровне штатов [14]. После завершения президентской гонки он поддержал решение Верховного суда по этому вопросу от 26 июня 2015 г. в пользу легализации однополых браков [14]. Отношение Д. Трампа к проблеме аборт также не носило принципиальный характер. Хотя в ходе предвыборных дебатов 2016 г. он декларировал приверженность ценности жизни, но полного прекращения финансирования Программы планирования семьи он не поддержал [15]. В то же время после прихода к власти Д. Трамп продолжил традицию, заложенную Р. Рейганом, по ограничению государственного финансирования международных неправительственных организаций, которые поощряют или осуществляют аборт [16].

Важным с точки зрения ценностной повестки стало обновление состава судейского корпуса США. Используя полномочия главы исполнительной власти и республиканское большинство в Сенате, Д. Трамп провёл существенную ротацию судейского корпуса, в ходе которой предпочтение отдавалось кандидатам с консервативными взглядами. С 2016 по 2020 г. в общей сложности таким образом были назначены 217 федеральных судей [17]. Изменения затронули Верховный суд США, от позиции которого зависит решение, помимо прочего, базовых социокультурных вопросов. За время правления Д. Трампа в его состав вошли три новых судьи Н. Горсач, Б. Кавано и А.К. Баррет, что позволило сформировать консервативное большинство (шесть против трёх судей). В частности, Верховный суд поддержал президента в запрете трансгендерам служить в армии [18].

Во многом действуя в русле «Стратегии национальной безопасности США» (2017), определившей одним из приоритетов борьбу с пандемиями [4], администрация Д. Трампа уделила важное внимание разработке вакцины на раннем этапе эпидемии нового коронавируса, что позволило получить ряд эффективных разработок. Однако бюрократические ограничения и растянувшийся

процесс сертификации позволил начать масштабную вакцинацию в США только в середине декабря 2020 г. [19]. В целом последствия пандемии для США оказались весьма серьёзными. В абсолютных значениях на день завершения президентских полномочий Д. Трампа (20 января 2021 г.) в США с начала эпидемии было зарегистрировано около 24,5 млн случаев заболевания и 413 тыс. летальных исходов [20]. На фоне президентской избирательной кампании 2020 г. проблема пандемии и вакцин подверглась широкой политизации. Д. Трамп в характерной манере стремился переложить ответственность за коронакризис на «враждебных других», в первую очередь на представителей Китая [21]. С целью подчеркнуть, что ответственность за пандемию несёт Пекин, президент использовал этнически окрашенные словосочетания «китайский вирус» и «вирус из Китая» [22].

В целом об уровне поддержки политической стратегии Д. Трампа среди американцев можно судить по результатам президентских выборов 2020 г. На них республиканскому кандидату удалось набрать около 74,2 млн голосов избирателей, что почти на 11,2 млн голосов больше, чем на выборах 2016 г. [23]. Кроме того, Д. Трамп смог привлечь на свою сторону часть избирателей латиноамериканского происхождения, которые традиционно в большинстве отдают предпочтение Демократической партии [24].

СТРАТЕГИЯ ДЖ. БАЙДЕНА И СИСТЕМНЫЙ ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС

Президентская избирательная кампания 2020 г. стала во многом исключительной не только из-за условий проведения, но и по причине высокой степени общественно-политической поляризации. По мнению Ф.А. Лукьянова, США оказались «расколоты пополам <...>, и раскол не ситуативный, а мировоззренческий, два кандидата олицетворяют разные общественно-политические философии. Растущая и всё более напористо настроенная «прогрессивная Америка» против намеренной отстаивать свой традиционный образ жизни Америки консервативной» [Лукьянов Ф.А. 2020].

Пандемия стала дополнительным фактором, углубившим системный кризис. Она обострила негативные тенденции глобального и американского внутривнутриполитического развития. Показательно, что борьба с кризисом как внутри страны, так и в мире стала главной темой инаугурационной речи Дж. Байдена [25]. Помимо социально-экономических последствий пандемии и усилившейся политической поляризации в число общенациональных вызовов 46-ой президент США включил: угрозу демократии; растущее неравенство; системный расизм; изменение климата; снижение роли США в мире; распространение оружия массового уничтожения; международный терроризм; массовую миграцию [25].

Внешнеполитическое измерение стратегии Дж. Байдена опирается на идеи защиты либерального мирового порядка и восстановления лидерства США в мире с учётом изменившихся за последние годы реалий. В предвыборной программе Дж. Байдена 2020 г. подчёркивается важность продвижения универсальных прав человека на международном уровне и борьбы с коррупцией в других странах. Более того, программа определяет среди основных внешнеполитических задач США защиту демократии в мире от авторитарных режимов и популистских сил. Среди конкретных мер по возвращению лидерских позиций США значатся усиление дипломатической службы, укрепление трансатлантических отношений против России и Китая, ревитализация НАТО, укрепление стратегических альянсов с Японией, Южной Кореей, Австралией и рядом демократических, с точки зрения США, стран Азии [3].

Красноречивым свидетельством стремления Дж. Байдена восстановить пошатнувшийся мировой порядок и американское лидерство служит его выступление в Государственном департаменте США 4 февраля 2021 г., в котором он заявил: «Америка больше не может позволить себе отсутствовать на мировой арене» [26].

Стратегия Дж. Байдена предполагает опору на профессионалов и команду, которые играют значительно более важную роль в принятии решений нежели в период правления Д. Трампа. В выше обозначенной речи в Государственном департаменте постулируется намерение Дж. Байдена вернуть прежний важный статус экспертным кругам во внешнеполитическом процессе: «Дипломатия снова находится в центре нашей внешней политики. Я хочу, чтобы люди, которые работают в этом здании, а также в наших посольствах и консульствах по всему миру, знали, что я ценю их опыт, уважаю их и буду их поддерживать» [27].

В этой связи необходимо отметить, что знаковыми фигурами во внешнеполитическом блоке демократической администрации стали госсекретарь Э. Блинкен и советник президента США по национальной безопасности Дж. Салливан. Оба относятся по своим взглядам к числу либеральных интернационалистов, сторонников распространения демократии и глобального лидерства США. Существенное значение имеет избрание впервые в истории США на пост вице-президента женщины К. Харрис, олицетворяющей левое крыло Демократической партии. В целом, при формировании правительства особое внимание было уделено принципу гендерного и этнического представительства [27].

В первые дни на посту президента Дж. Байден особое внимание уделил укреплению многосторонних международных форматов и глобального управления. В день принятия присяги, он подписал указ о возвращении США в Парижское соглашение по климату [28]. После обсуждения позиций по проблеме стратегической стабильности с Россией Дж. Байден поддержал предложение президента В.В. Путина о продлении последнего крупного договора по контролю над ядерными вооружениями между двумя странами – СНВ-3 [29]. Смена администрации

послужила стимулом для начала переговоров с Ираном о восстановлении участия США в Совместном всеобъемлющем плане действий (СВДП) [30], активизации работы по укреплению трансатлантических отношений [31], возобновлению дискуссии о развитии Транс-Тихоокеанского партнёрства [32].

Во внутренних делах одним из основных пунктов стратегии Дж. Байдена стало преодоление последствий пандемии. С этой целью ещё в ходе избирательной кампании был объявлен масштабный план прогрессистских реформ. План предполагал увеличение субсидирования медицинских страховок в рамках программы «Обамакэр»; расширение охвата медицинской помощью до 97% населения; повышение доступности медицинской помощи по старости в рамках программы «Медикэр»; введение гибкого государственного регулирования цен на ряд лекарств [33]. Заявлялось также о намерении отменить часть положений налоговой реформы 2017 г. и восстановить штраф за отсутствие медицинской страховки [34].

В области образования Дж. Байден выступил за повышение оплаты труда учителей, расширение штата социальных работников и психологов в школах, усиление борьбы с дискриминацией и расизмом в учебных заведениях, обновление школьной инфраструктуры. Среди его социальных инициатив также значится реструктуризация долговой нагрузки по студенческим кредитам. Программу реформ в социальной сфере дополняют инициативы по расширению участия работников, занятых в первую очередь в сфере промышленности, в профсоюзах и повышению минимальной заработной платы до 15 долл. в час [35].

В число базовых элементов стратегии по выходу из кризиса Дж. Байдена вошла борьба с изменением климата. Разрешить проблему предлагается через создание экологически чистой экономики, основанной на возобновляемых источниках энергии, современных технологиях и модернизированном производстве не позднее 2050 г. Программа реформ предполагает переход транспортной инфраструктуры на нулевые выбросы углерода к 2030 г.; перевод энергетической промышленности на чистые технологии к 2035 г.; запланировано снижение выбросов углекислого газа в сельском хозяйстве и коммунальной сфере [35].

Большое внимание в программе Дж. Байдена было уделено проблеме политической поляризации, но её решение в рамках стратегии, как представляется, сводится к восстановлению позиций мейнстрима. Несмотря на риторическое заверение Дж. Байдена о том, что он «будет президентом для всей Америки» [25], в выступлениях демократа прослеживается намерение маргинализировать Д. Трампа и его сторонников. Так, события вокруг Капитолия и протесты против его избрания 6 января 2021 г. Дж. Байден назвал «самым мрачным днем в истории США» и «беспрецедентным нападением на демократию», а участников протестов «внутренними террористами» [36]. Другие представители истеблишмента Демократической партии его активно поддержали. Стремясь представить случившееся как

предательство национальных интересов, бывшая госсекретарь США Х. Клинтон обвинила Д. Трампа в том, что он мог информировать президента России В.В. Путина о беспорядках в Вашингтоне [37]. Спикер Палаты представителей Конгресса США Н. Пелоси заявила, что те, кто принимал участие в беспорядках, были «марионетками Путина» [37]. Представители Демократической партии в Конгрессе, к которым присоединились семь республиканцев, инициировали очередную процедуру импичмента против Д. Трампа с формулировкой «подстрекательство к восстанию» [38]. Более того, для ограничения позиционирования Д. Трампа в информационном пространстве крупнейшие социальные сети заблокировали его аккаунты и множество страниц его последователей [39]. Примечательно, что последняя мера, по сути, стала воплощением предвыборного тезиса Дж. Байдена об ответственности информационно-технологических корпораций и социальных сетей за сохранение демократии [3].

В области ценностей стратегия Дж. Байдена опирается на либеральное мировоззрение. Характерной с точки зрения отношения к последствиям глобализации в социокультурной сфере является его позиция по вопросу иммиграции. Он активно выступил за возможность получения гражданства находящимся нелегально на территории США 11 млн приезжих [40]. Среди его первых решений на посту главы исполнительной власти значится указ о возобновлении программы приёма беженцев, которая даёт возможность 125 тыс. людей получить убежище на территории США [26]. С его позиции, государство должно расширить поддержку представителей ЛГБТ-сообщества, в том числе на международном уровне [41]. Несмотря на свою принадлежность к католической церкви, он активно выступил в пользу легализации аборт и после вступления в должность президента подписал указ об отмене ограничений на государственное финансирование международных неправительственных организаций, поощряющих или осуществляющих прерывание беременности [42]. По проблеме прав этно-национальных меньшинств он предложил программу для преодоления расовой дискриминации [43]. Относительно вопроса присутствия религии в публичном пространстве Дж. Байден придерживается мнения о том, что вера является важной частью истории США. Его предвыборная программа включала «План по защите религиозных общин Америки», который предполагал предоставление религиозным организациям грантов на обеспечение безопасности, реализацию специальной правоохранительной программы, усиление судебного преследования за преступления на почве религиозной ненависти [44].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исследование показало, что в условиях нарастающего глобального системного кризиса ключевым драйвером политического процесса в странах Запада является противостояние между мейнстримом и популизмом. Анализ идеальных типов мейнстримной и популистской политических стратегий по преодолению кризиса демонстрирует, что по базовым пунктам международной, внутривнутриполитической, ценностной повесток они носят диаметрально противоположный характер. Основной водораздел между ними лежит в области оценки либеральной глобализации и её последствий. Идеальный тип мейнстримной стратегии предполагает продолжение глобализации в том виде, в котором она сложилась за последние три десятилетия. Идеальный тип популистской стратегии нацелен на сворачивание глобализации и пересмотр её основных последствий на уровне мировой и национальной политики.

Ключевыми источниками роста популизма в современных странах Запада можно определить негативные последствия глобализации, которая существенным образом повлияла на облик самих западных стран и сформировала предпосылки для системного кризиса. Нарастание конкуренции на мировом рынке (в первую очередь со стороны Китая) и финансово-экономический кризис 2008–2009 гг. привели к формированию ощущения экономической незащищенности у широких слоёв населения. Дополнительным фактором стало постепенное размывание среднего класса, который был в предшествующий период опорой для мейнстримной политики. Существенным образом на усиление позиций популистов повлиял миграционный кризис, спровоцировавший чувства онтологической незащищённости и утраты национально-культурной идентичности у значительной части населения западных стран.

Исследование кейсов в рамках политического процесса США позволяет констатировать, что популистская и мейнстримная стратегии получили воплощение соответственно в политических программах и практике Д. Трампа и Дж. Байдена. Сопоставительный анализ кейсов в соотнесении с идеальными типами стратегий по трём основным переменным показал, что стратегия Д. Трампа преимущественно соответствует популистскому типу по международной повестке и частично совпадает в области внутренней и ценностной политики. В сфере международных отношений его стратегия подразумевает атаку на либеральный мировой порядок в политическом и экономическом измерениях, но полная деконструкция сложившейся мировой политико-экономической системы не стала его абсолютным приоритетом. Наибольшее совпадение с идеальным типом наблюдается в таких вопросах международной повестки, как укрепление суверенитета США, снижение их вовлечённости в мировые дела, защите национальной экономики. Явное совпадение идеального типа и стратегии Д. Трампа прослеживается

в использовании противопоставления «благородный народ» Америки и «коррумпированная элита» Вашингтона для интерпретации общественно-политической реальности, ограничении иммиграции, антиэлитизме, антиплюрализме, опоре на харизматический тип лидерства. В качестве специфической характеристики стратегии Д. Трампа можно назвать опору на умеренные консервативные установки в проведении социально-экономических реформ (налоговая реформа, ротация судейского корпуса). И второстепенное внимание к вопросам ценностной повестки, по которым его позиция носила ситуативный характер. В целом, опорой для его стратегии в области ценностей послужили традиционалистские идеи, при этом в их умеренной форме (вопросы абортов и однополых браков).

Проведение сопоставительного анализа применительно к политике Дж. Байдена показало, что его стратегия частично совпадает с мейнстримным идеальным типом в международной повестке и преимущественно соответствует ему в области внутренней политики и по ценностной повестке. Несмотря на то, что стратегия Дж. Байдена нацелена на укрепление либерального мирового порядка, она предполагает продолжение глобализации с существенными корректировками. Это во многом связано с формированием полицентричности и невозможностью возвращения к однополярному моменту в мировой политике, эрозией глобального управления, падением престижа США (особенно в период пандемии), усилением позиций незападных центров силы (в первую очередь – России и Китая). В то же время стратегия Дж. Байдена нацелена на укрепление коллективной безопасности (НАТО и другие альянсы) и интеграционных процессов (поддержка Европейского Союза, Транс-Тихоокеанского партнёрства). В области внутренней политики совпадение стратегии Дж. Байдена с мейнстримным типом проявилось в намерении реализовать прогрессивные реформы, технократическом подходе к принятию решений, поддержке иммиграции, опоре на институты и рационально-легальный тип лидерства. Как в международной, так и внутривнутриполитической повестках стратегии Дж. Байдена прослеживается явное совпадение с идеальным типом в плане использования идейного противопоставления «демократия – авторитаризм». В сфере ценностной политики стратегия Дж. Байдена по основным пунктам соотносится с мейнстримным типом, а его план поддержки религиозных организаций в целом не выходит за рамки принципа отделения церкви от государства.

Исследование показало, что мейнстримные и популистские политические стратегии, хотя и жёстко конкурируют между собой, в то же время обладают потенциалом для диффузии. Так, стремление Дж. Байдена «защитить» либеральную демократию от популистского вызова отчасти имеет обратный эффект, связанный с ограничением свобод (блокировка Д. Трампа в социальных сетях) и маргинализацией политических оппонентов (события вокруг Капитолия 6 января

2021 г. были названы «внутренним терроризмом»). Учитывая тот факт, что наследие Д. Трампа уже стало политической реальностью США, стратегии популизма и мейнстрима имеют потенциал для более широкой комбинации в американском политическом процессе.

ИСТОЧНИКИ

1. Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech. 27.04.2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html> (accessed 10.03.2021).
2. Younge G. Donald Trump Shows Hate Speech is Now out and Proud in the Mainstream // The Guardian. 08.12.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/08/scale-of-donald-trumps-discrimination-debases-currency-of-democracy> (accessed 10.03.2021).
3. The Power of America's Example: the Biden Plan for Leading the Democratic World to Meet the Challenges of the 21st Century. Available at: <https://joebiden.com/americanleadership> (accessed 10.03.2021).
4. National Security Strategy of the United States of America, 2017. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 10.03.2021).
5. Paris Climate Agreement. Stalemates and Releases. 20.01.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> (accessed 10.03.2021).
6. U.S. Completes INF Treaty Withdrawal // Arms Control Association. Sep. 2019. Available at: <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal> (accessed 10.03.2021).
7. U.S. Completes Open Skies Treaty Withdrawal // Arms Control Association. Dec. 2020. Available at: <https://www.armscontrol.org/act/2020-12/news/us-completes-open-skies-treaty-withdrawal> (accessed 10.03.2021).
9. U.S. Withdrawal from the World Health Organization: Process and Implications // Congressional Research Service. 21.10.2020. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/R46575.pdf> (accessed 10.03.2021).
10. COVAX and the United States. 08.02.2021. Available at: <https://www.kff.org/coronavirus-covid-19/issue-brief/covax-and-the-united-states> (accessed 10.03.2021).
11. Executive Order 13780, Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States. 06.03.2017. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-state> (accessed 10.03.2021).

12. Executive Order 13767, Border Security and Immigration Enforcement Improvements. 25.01.2017. Available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/border-security-and-immigration-enforcement-improvements/> (accessed 10.03.2021).

13. Public Law No: 115-97 (12/22/2017). Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1/text> (accessed 10.03.2021).

14. Ponnuru R. 2018. President Trump and Same-Sex Marriage // National Review. 01.06.2018. Available at: <https://www.nationalreview.com/corner/president-trump-views-on-same-sex-marriage> (accessed 10.03.2021).

15. Collins E. Trump Backs off Planned Parenthood Defunding Push // Politico. 08.11.2015. Available at: <https://www.politico.com/story/2015/08/donald-trump-backs-off-push-defund-planned-parenthood-121267> (accessed 10.03.2021).

16. Mills C. Trump Reinstates International Abortion Funding Ban. Available at: <https://www.usnews.com/news/politics/articles/2017-01-23/donald-trump-reinstates-mexico-city-policy-banning-international-abortion-funding> (accessed 10.03.2021).

17. Shubber K. How Trump Has Already Transformed America's Courts // The Financial Times. 25.09.2020. Available at: <https://www.ft.com/content/032b3101-9b8b-4566-ace4-67b86f42370b> (accessed 10.03.2021).

18. Vogue A., Cohen Z. Supreme Court Allows Transgender Military Ban to Go into Effect. 22.01.2019. Available at: <https://edition.cnn.com/2019/01/22/politics/scotus-transgender-ban/index.html> (accessed 10.03.2021).

19. Daily Count of Total Doses Administered and Reported to the CDC by Date Administered, United States. Available at: <https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#vaccination-trends> (accessed 10.03.2021).

20. Cumulative Cases by Days since 50th Confirmed Case // John Hopkins University and Medicine. 04.03.2021. Available at: <https://coronavirus.jhu.edu/data/cumulative-cases> (accessed 10.03.2021).

21. Gladstone R. Trump Demands U.N. Hold China to Account for Coronavirus Pandemic // The New York Times. 22.09.2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/09/22/world/americas/UN-Trump-Xi-China-coronavirus.html> (accessed 10.03.2021).

22. Coronavirus: Trump Grilled on Use of Term 'Chinese Virus'. Available at: <https://www.bbc.com/news/av/world-us-canada-51953315> (accessed 10.03.2021).

23. Data Archive Elections. The American Presidency Project. 16.12.2016. Available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/elections/2016>; Presidential Results. CNN. 11.11.2020. Available at: <https://edition.cnn.com/election/2020/results/president> (accessed 10.03.2021).

24. Medina J. How Democrats Missed Trump's Appeal to Latino Voters // The New York Times. 09.11.2020. Available at: <https://www.nytimes.com/2020/11/09/us/politics/democrats-latino-voters.html> (accessed 10.03.2021).

25. Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr. 20.01.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr> (accessed 10.03.2021).

26. Remarks by President Biden on America's Place in the World. 04.02.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/> (accessed 10.03.2021).

27. Biden Cabinet: Does this diverse team better reflect America? 25.01.2021. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55080344> (accessed 10.03.2021).

28. Paris Climate Agreement. Stalemates and Releases. 20.01.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/paris-climate-agreement/> (accessed 10.03.2021).

29. U.S. Extends Sole Nuclear Arms Control Agreement with Russia. 03.02.2021. Available at: <https://www.cnbc.com/2021/02/03/us-extends-new-start-nuclear-arms-control-agreement-with-russia.html> (accessed 10.03.2021).

30. Biden Team Takes a Major Step in Offering to Start Talks with Iran as Tehran's Sanctions Deadline Approaches. 19.02.2021. Available at: <https://www.cnbc.com/2021/02/19/jcpoa-bidens-return-to-the-iran-nuclear-deal-is-getting-harder.html> (accessed 10.03.2021).

31. Patrick S.M. What Are Biden's Actual Prospects for Reviving Transatlantic Relations? // Council for Foreign Affairs. 11.01.2021. Available at: <https://www.cfr.org/blog/what-are-bidens-actual-prospects-reviving-transatlantic-relations> (accessed 10.03.2021).

32. It's a 'hard sell' if Biden Administration Wants to Rejoin Massive Trans-Pacific Trade Deal, Says Analyst CNBC. 11.01.2021. Available at: <https://www.cnbc.com/2021/01/11/control-risks-on-biden-administration-rejoining-tpp-trade-deal.html> (accessed 10.03.2021).

33. Health Care. URL: <https://joebiden.com/healthcare/> (accessed 10.03.2021).

34. What's in, and out, of Biden's Health Care Plan. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/meet-the-press/blog/meet-press-blog-latest-news-analysis-data-driving-political-discussion-n988541/ncrd1030086#blogHeader> (accessed 10.03.2021).

35. The Biden Plan to Build a Modern, Sustainable Infrastructure and an Equitable Clean Energy Future. Available at: <https://joebiden.com/clean-energy/> (accessed 10.03.2021).

36. Walsh J. Biden Calls Mob At U.S. Capitol 'Domestic Terrorists' // Forbs. 07.01.2021. Available at: <https://www.forbes.com/sites/joewalsh/2021/01/07/biden-calls-mob-at-us-capitol-domestic-terrorists/?sh=2d29c99864f9> (accessed 10.03.2021).

37. Clinton Suggests Putin May Have Known about Riot in Capitol, Pelosi Wants 9/11 Commission-type Probe. Available at: <https://www.foxnews.com/politics/hillary-clinton>

suggests-putin-played-role-in-capitol-riot-pelosi-wants-9-11-commission-type-probe (accessed 10.03.2021).

38. Levine S., Gambino L. Donald Trump Acquitted in Second Impeachment Trial // The Guardian. 14.02.2021. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2021/feb/13/donald-trump-acquitted-impeachment-trial> (accessed 10.03.2021).

39. Donald Trump: Social Media Sites Block President after Washington Violence. Available at: <https://www.bbc.co.uk/newsround/55572494> (accessed 10.03.2021).

40. Presidential Debate at Belmont University in Nashville, Tennessee. 22.10.2020. Available at: <https://www.debates.org/voter-education/debate-transcripts/october-22-2020-debate-transcript/> (accessed 10.03.2021).

41. Memorandum on Advancing the Human Rights of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, and Intersex Persons around the World. 04.02.2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-advancing-the-human-rights-of-lesbian-gay-bisexual-transgender-queer-and-intersex-persons-around-the-world> (accessed 10.03.2021).

42. Biden Allows US Aid for Abortion Providers and Expands Obamacare. 28.01.2021. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-55844717> (accessed 10.03.2021).

43. The Biden Plan to Build Back Better by Advancing Racial Equity across the American Economy. Available at: <https://joebiden.com/racial-economic-equity> (accessed 10.03.2021).

44. The Biden Plan for Safeguarding America's Faith-Based Communities. Available at: <https://joebiden.com/safeguarding-americas-faith-based-communities> (accessed 10.03.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Володин А.Г. 2020. Феномен «нового популизма»: американское измерение // Контурные глобальных трансформаций. № 4. Т. 13. С. 253-277. Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-4-12>

Инглхарт Р., Вельцель К. 2011. Модернизация, культурные изменения и демократия. Последовательность человеческого развития. М.: Новое издательство. 464 с. Available at: https://www.hse.ru/data/2012/02/24/1266136909/inglehart_welzel.pdf

Лукьянов Ф.А. Во славу Мельпомене // Россия в глобальной политике. 05.11.2020. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/vo-slavu-melpomeny/>

Мюллер Я.-В. 2018. Что такое популизм? М.: Издательский дом Высшей школы экономики. 144 с. Available at: https://id.hse.ru/data/2018/02/06/1163506520/Мюллер_сайт.pdf

Печатнов В.О. 2020. Правый популизм в США: традиция и современность / Правый популизм: глобальный тренд и региональные особенности. М.: МГИМО-Университет. С. 282-310.

Сергеев В.М., Казанцев А.А., Петров К.Е. 2017. Политика «мейнстрима» и ее альтернативы в современном западном мире: на пути от мирового экономического кризиса к «невозможной политике»? // Полис. Политические исследования. № 3. С. 8-29. Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.02>

Соколыщик Л.М. 2021. Американский консерватизм и вызов популизма: теоретический и идеологический аспекты // Полис. Политические исследования. № 1. С. 78-93. Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.06>

Фукуяма Ф. 2004. Конец истории и последний человек. М. 588 с.

REFERENCES

Bartha A., Boda Z., Szikra D. 2020. When Populist Leaders Govern: Conceptualising Populism in Policy Making // Politics and Governance. № 3. Vol. 8. P. 71-81. Available at: <https://www.researchgate.net/publication/343007478>

Biegon R.A. 2019. Populist Grand Strategy? Trump and the Framing of American Decline // International Relations. No. 4. Vol. 33. P. 517-539. Available at: <https://kar.kent.ac.uk/73662/>

Boot M. 2018. The Corrosion of Conservatism: Why I Left the Right. New York, London: Liveright Publishing Corporation. 288 p.

Elias A. 2019. Making the Economic Case for Independence: The Scottish National Party's Electoral Strategy in Post-Devolution Scotland // Regional and Federal Studies. № 1. Vol. 29. P. 1-23. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13597566.2018.1485017>

Fukuyama F. 2004. Konets istorii i poslednii chelovek [The End of History and the Last Man] (In Russ, translated from English). Moscow, 588 p.

Heinze A-S. 2018. Strategies of Mainstream Parties towards Their Right-Wing Populist Challengers: Denmark, Norway, Sweden and Finland in Comparison // West European Politics. No. 2. Vol. 41. P. 287-309. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2017.1389440?journalCode=fwp20>.

Homolar A., Scholz R. 2019. The Power of Trump-speak: Populist Crisis Narratives and Ontological Security // Cambridge Review of International Affairs. No. 3. Vol. 32. P. 344-364. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557571.2019.1575796>

Inglehart R., Welzel C. 2011. Modernizatsiya, kul'turnye izmeneniya i demokratiya. Posledovatel'nost' chelovecheskogo razvitiya [Modernization, Cultural Change, and Democracy. The Human Development Sequence] (in Russ., translated from English). Moscow, Novoe izdatel'stvo, 464 p. Available at: https://www.hse.ru/data/2012/02/24/1266136909/inglehart_welzel.pdf

Lukyanov F.A. Vo slavu Mel'pomene [For the Glory of Melpomene] (In Russ.). *Russia in Global Affairs*. 05.11.2020. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/vo-slavu-melpomeny/>

Müller J-W. 2018. Chto takoe populizm? [What is Populism?] (In Russ, translated from English). Moscow, HSE Publishing House. Available at: https://id.hse.ru/data/2018/02/06/1163506520/Мюллер_сайт.pdf

Pechatnov V.O. 2020. Pravyj populizm v SSHA: tradiciya i sovremennost' [Right-Wing Populism in the United States: Tradition and Modernity]. *Pravyj populizm: global'nyj trend i regional'nye osobennosti* [Right-Wing Populism: a Global Trend and Regional Features] (In Russ.). Moscow, MGIMO-University Publishing. P. 282-310.

Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective to Democracy? / Ed. by C. Mudde, C.R. Kaltwasser. 2012. New York: Cambridge University Press. 257 p. Available at: <https://www.cambridge.org/core/books/populism-in-europe-and-the-americas/58079B80AE7E801D248047FD3876E264>

Rosenberg M.M. 2016. The Conceptual Articulation of the Reality of Life: Max Weber's Theoretical Constitution of Sociological Ideal Types // Journal of Classical Sociology. No. 1. Vol. 16. P. 84-101. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1468795X15574414>

Sergeev V.M., Kazantsev A.A., Petrov K.E. 2017. Politika «meinstrima» i ee al'ternativy v sovremenном zapadnom mire: na puti ot mirovogo ekonomicheskogo krizisa k «nevozmozhnoi politike»? [The Policy of «Mainstream» and Its Alternatives in the Modern Western World: on the Way from the World Economic Crisis to «Impossible Politics»?] (In Russ.). *Polis. Political Studies*. № 3. P. 8-29. Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2017.03.02>

Sokolshchik L.M. 2021. Amerikanskii konservatizm i vyzov populizma: teoreticheskii i ideologicheskii aspekty [American Conservatism and the Challenge of Contemporary Populism: Theoretical and Ideological Aspects] (In Russ.). *Polis. Political Studies*, № 1. P. 78-93. Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.01.06>

Sychowiec M. 2021. Does Political Ideology Affect a Government's Credit Rating? The Evidence on Parties' Socio-Cultural Positions in European Countries // Comparative European Politics No. 1. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1057%2Fs41295-021-00236-7>

The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration / ed. by M. Lodge, E.C. Page, S.J. Balla. Oxford: Oxford University Press, 2015. 800 p. Available at: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199646135.001.0001/oxfordhb-9780199646135>

Volodin A.G. 2020. Fenomen «novogo populizma»: amerikanskoe izmerenie [The Phenomenon of «New Populism»: the American Dimension] (In Russ.). *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*. № 4. Vol. 13. P. 253-277. Available at: <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2020-13-4-12>

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СОКОЛЬЩИК Лев Маркович, кандидат исторических наук, научный сотрудник, Центр комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ), факультет мировой экономики и мировой политики, НИУ «Высшая школа экономики». Москва, М. Ордынка ул., д.17, стр.1

Lev M. SOKOLSHCHIK, Cand. Sci. (Hist.), Research Fellow, Centre for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), National Research University Higher School of Economics. 17/1 M. Ordynka str., Moscow 115035 Index Russian Federation

УДК 330.1 JEL J46

DOI: 10.31857/S268667300014341-5

Телемедицинские технологии в США: социальные детерминанты развития

В.А. Сауткина

*Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН.*

РФ, 117997 Москва, Профсоюзная улица, 23.

ORCID 0000-0002-6891-7726 e-mail: vera-sautkina@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 08.02.2021.

Резюме: В статье рассматриваются различные этапы и факторы включения телемедицинских технологий в систему здравоохранения США. Чрезвычайная ситуация, связанная с пандемией COVID-19, стала мощным катализатором развития отрасли. Вопрос о том, в какой степени конвергенция здравоохранения и цифровых технологий будет способствовать расширению доступа к медицинской помощи для всех слоёв американского общества, приобретает большую актуальность и требует постоянного научного наблюдения. В работе показаны основные барьеры на пути продвижения новейших медицинских технологий. Поскольку социальное значение развития общественного здравоохранения велико, ключевым фактором дальнейшего продвижения телемедицины в стране становится последовательное расширение доступа к высокотехнологичной помощи бенефициарам «Медикейд» (*Medicaid*) и другим малообеспеченным группам пациентов. На основе анализа экспертных оценок автор делает вывод, что в дальнейшем виртуальная медицинская помощь в тесном взаимодействии с традиционными клиническими инструментами станет основой формирования новых гибридных моделей здравоохранения. Подчёркивается также, что все новейшие медицинские технологии, повышающие качество оказания медицинской помощи, одновременно несут и новые, малоизученные, риски для состояния здоровья пациентов. Поэтому процесс расширения их доступности для широких слоёв населения должен сопровождаться тщательным контролем со стороны государства и медицинского сообщества.

Ключевые слова: общественное здравоохранение, телемедицина, виртуальная медицинская помощь, социальные детерминанты

Для цитирования: Сауткина В.А. Телемедицинские технологии в США: социальные детерминанты развития. *США & Канада: экономика, политика, идеология* 2021; 51 (4) 96-113. DOI: 10.31857/S268667300014341-5

Telemedicine technologies in the United States: social determinants of development

Vera Sautkina

*E.M. Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences, 23, Trade Union Street, Moscow, 117997.*

ORCID 0000-0002-6891-7726

e-mail: vera-sautkina@yandex.ru

Received 08.02.2021.

Abstract: This study examines the various stages and factors involved in integrating telemedicine technologies into the U.S. healthcare system. The emergency situation related to the COVID-19 pandemic has become a powerful catalyst for the development of the industry. The question of the extent to which the convergence of healthcare and digital technologies will contribute to expanding access to health care for all segments of American society is becoming more relevant and requires constant scientific observation. The paper presents the main barriers to the promotion of the latest medical technologies in the previous period. Taking into account the special social significance of the development of public health, it is shown that the key factor in the further promotion of telemedicine in the country is the consistent expansion of access to high-tech care for Medicaid beneficiaries and other low-income groups of patients. Based on the analysis of expert assessments, the author concludes that in the future, virtual medical care in close cooperation with traditional clinical tools will become the basis for the formation of new hybrid models of healthcare. It is also emphasized that all the latest medical technologies, while improving the quality of medical care, simultaneously carry new, poorly understood risks to the health of patients. Therefore, the process of expanding their accessibility to the general population should be accompanied by careful monitoring by the state and the medical community.

Keywords: public health, telemedicine, virtual medical care, social determinants

For citation: Vera A. Sautkina. Telemedicine technologies in the United States: social determinants of development. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture* 2021; 51 (4) 96-113. DOI: 10.31857/S268667300014341-5

ВВЕДЕНИЕ

Дальнейшее развитие в сфере мировых систем здравоохранения напрямую связано с успешным усвоением достижений биоинформационных технологий, которые должны быть интегрированы с медицинскими услугами во всей системе медицинского и социального обеспечения. Сложившийся ландшафт оказания медицинских услуг стремительно меняется, возникает новое понятие – цифровое здравоохранение, к которому относят мобильное здравоохранение, медицинские информационные технологии, носимые устройства, телемедицину и персонализированную медицину.

Одновременно появляются новые участники рынка, способные модифицировать ранее сложившиеся традиции оказания медицинской помощи. Искусственный интеллект (ИИ), интернет медицинских устройств (IoMT), цифровая и виртуальная реальность формируют новые возможности для бизнеса, позволяют увеличивать эффективность системы здравоохранения, расширять границы ре-

зультативности мониторинга состояния организма пациентов и повышать качество и безопасность лечения.

Развитие телемедицины в настоящее время дает большие надежды в сфере решения проблем, связанных с социальными детерминантами здоровья: расширяется доступ к медицинской помощи малоподвижным пациентам, проживающим в отдалённых территориях, снижаются расходы на здравоохранение в целом. Вместе с тем, процесс проникновения телемедицинских технологий имеет свою историю и каждый из её этапов связан с необходимостью преодолевать не только технологические и финансовые барьеры, но и те, которые лежат в социально-психологической плоскости.

ИСТОКИ, ПРЕДПОСЫЛКИ И ОГРАНИЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ТЕЛЕМЕДИЦИНЫ

Термин «телемедицина» означает использование телекоммуникационных технологий для медицинского обслуживания на расстоянии, что стало возможным уже с появлением первых телефонов и линий связи. В 1906 г. В. Эйтнховен в статье «Телекардиограмма» описал метод записи электрокардиограммы на расстоянии, открыв тем самым новый способ диагностики различных форм сердечных заболеваний [1].

С началом освоения космоса поле исследований в области телеметрических медицинских средств значительно расширилось, были освоены новые технологии и методики дистанционного контроля состояния физиологических функций биологических объектов. Преимущества практического применения данных технологий было впервые продемонстрированы в 1988 г. во время ликвидации последствий землетрясения в Армении. При технической поддержке НАСА был организован международный телемедицинский проект СССР и США в целях консультативной помощи врачам, работающим в зоне бедствия [Владимирский А.В., Лебедев Г.С. 2018].

С этого периода телемедицинские технологии были широко задействованы в национальных службах спасения в чрезвычайных ситуациях. Одновременно закрепилось понимание телемедицины как средства оказания помощи в тех случаях, когда расстояние является критическим. Соответственно, главная функция телемедицины была закреплена и в определении этого понятия ВОЗ: «предоставление услуг здравоохранения в условиях, когда расстояние является критическим фактором работниками здравоохранения, использующими информационно-коммуникационные технологии для обмена необходимой информацией в целях диагностики, лечения и профилактики заболеваний и травм, проведения исследований и оценок, а также для непрерывного образования медицинских работников в интересах улучшения здоровья населения и развития местных сообществ» [2].

По всему миру стали создаваться национальные центры содействия и развития телемедицины. В тех странах и регионах, где пока такие центры только формируются, значительный вклад в продвижение данного направления вносят научные учреждения. Было выявлено около 104 определений этого понятия, что свидетельствует не только о востребованности данной проблематики в научной среде, но и о стремительном развитии сфер применения данных технологий в оказании виртуальной медицинской помощи нуждающихся в ней пациентам. Уже в первое десятилетие двухтысячных годов прогресс был достигнут в таких отраслях, как телерадиология, теледерматология, телепатология и телепсихиатрия. Результаты обследования, проведённого в 2007 г. в 114 странах, зафиксировали самый высокий уровень доступности услуг в сфере телерадиологии [3].

По мере развития телемедицинских технологий они также были востребованы для оказания психиатрической помощи. Появились научные статьи об эффективности, рентабельности и удовлетворённости психиатрическими услугами, предоставляемыми посредством видеоконференцсвязи, особенно для тех пациентов, которые живут в сельской местности. Кроме того, метод становится всё более надёжным и экономичным для обследования таких пациентов. Обсуждаются и ограничения телемедицины, так как этот вид помощи подходит не всем пациентам. Всего было идентифицировано 178 статей, и на основании обзора аннотаций 72-х были определены направления дальнейшего развития телепсихиатрической отрасли. При всей широте возможностей и достижений, достигнутых в этой сфере, очевидно, что телемедицина не предназначена для замены традиционных способов оказания медицинской помощи, она призвана дополнять и улучшать её качество [Norman S. January 2007].

В настоящее время телемедицина предстаёт перед нами как сфера деятельности, в основе которой лежат технологии трёх видов: медицинские, информационные и телекоммуникационные. В этом заключаются и её преимущества, но также и барьеры её распространения. Одним из наиболее ожидаемых эффектов применения телемедицинских технологий становится возможность сокращать расходы на оказание медицинской помощи пациентам с низким уровнем дохода и находящимся в отдалённых районах и сельской местности. В связи с этим была разработана специальная программа для исследования преимуществ, которые даёт применение технологий дистанционного оказания помощи. С помощью разработанной демонстрационной модели было выявлено, что телемедицинские услуги позволяют сокращать тарифные издержки, число плановых госпитализаций, количество койкодней и обращений в связи с несчастными случаями [4].

Вместе с тем, результаты многих исследований показывают, что пока неразвита инфраструктура и отсутствуют необходимые технические знания как у персонала, так и у пациентов, что становится значительным препятствием продвижения телемедицины во всех странах и регионах. Кроме того, США и другие страны с высоким уровнем дохода сталкиваются с отсутствием правовой поли-

тики, официально утверждённых стандартов телемедицины и принципов, касающихся защиты конфиденциальности информации о пациентах при их применении.

Сложность правового регулирования связана с необходимостью согласовывать правовые акты в трёх областях: информатики, связи и здравоохранения. К этому добавляются и технические трудности: имеется риск возникновения неисправности, вызывающей сбой программного или аппаратного обеспечения, что приводит к росту числа смертности пациентов и возникновению ответственности для медицинских работников. Отсутствие международной правовой базы остаётся основным препятствием оказания виртуальной медицинской помощи медицинским работникам, находящимся в различных юрисдикциях [Swinfen R., Swinfen P. 2002]. Значительным барьером остаётся и наложение психологических и культурных факторов, языковые различия между пациентами и поставщиками медицинских услуг [Craig J, Patterson V. 2005].

На устройство и запуск механизмов управления, позволяющих формировать национальную нормативно-правовую базу, требуется много усилий. Однако, как показывает опыт стран, последовательно продвигающих эти меры в целях интеграции телемедицины в систему здравоохранения, такая стратегия становится надёжным инструментом доступности качественной медицинской помощи для всех слоёв населения.

УСЛОВИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ БАРЬЕРОВ, ПРОРЫВ

Весь комплекс перечисленных проблем приходится решать и в странах с высоким уровнем дохода, в частности в США, являющихся одним из лидеров применения новейших технологий в медицинской сфере. Уже в 2005 г. эксперты в США предсказывали глубокие изменения, связанные с переносом оказания медицинской помощи из клиник непосредственно в дома пациентов благодаря развитию телемедицины [Heinzelmann PJ, Lugn NE, Kvedar JC. 2005]. Однако широкое внедрение телемедицинских технологий в практическую деятельность американского медицинского сообщества по стандартам «пациент – врач» стало возможным, когда в 2008 г. это было позволено на законодательном уровне практически во всех штатах. На первых этапах снятие правовых ограничений способствовало тому, что одновременно со снижением затрат на лечение за счёт предоставления виртуального медицинского обслуживания и постоянного мониторинга пациентов повысилось и его качество. Однако в связи с нарастанием возникающих правовых коллизий, связанных распространением данных методов обслуживания на всё более широкие слои населения, уже скоро имеющаяся законодательная база телемедицины перестала соответствовать запросам времени.

Стало очевидным: динамичное развитие этой отрасли здравоохранения в стране требует интенсивной законотворческой работы как со стороны полити-

ков и высокопрофессиональных юристов, так и экспертных заключений научного сообщества. К 2020 г. был подготовлен и опубликован свод законов, регулирующих деятельность в сфере телемедицинских услуг на всей территории США [5]. Кроме того, правительство США уделило особое внимание созданию единой национальной системы поддержки развития телездравоохранения. В результате к настоящему времени в стране создана сеть органов, координирующих процесс развития отрасли, как на федеральном, так и на уровне отдельных штатов.

Национальный центр ресурсов по политике в области телездравоохранения (*NTRCP*) контролирует исполнение федерального законодательства, выявляет препятствия на пути использования новых технологий. Кроме того созданы 12 региональных ресурсных центров (*TRC*), составляющих Национальный консорциум центров ресурсов телездравоохранения (*NCTRC*). Консорциум способствует реализации экономически эффективных программ телемедицины для сообществ, нуждающихся в медицинском обслуживании в их регионах. Для продвижения государственной политики по развитию телемедицины проводится информационная поддержка этой сферы деятельности, выпускаются аналитические обзоры, образовательные отчёты, создаются многосекторные коалиции и форумы.

Сейчас около 60 млн американцев, живущих в сельских районах, не обеспечены квалифицированными врачами. Поэтому федеральные программы телемедицины в США преподносятся общественности прежде всего как способ решить проблему недостатка медицинских услуг в сельских районах. Нехватку врачей предполагается восполнить применением телекоммуникационных технологий для предоставления медицинских услуг, аналогичных тем, которые предоставляются при личных встречах пациента и врача [Максимов И.Б. и др. 2018].

В последнее десятилетие использование виртуальной медицинской помощи во всех штатах росло, но всё же только небольшая часть потребителей могла ей воспользоваться. Поставщики телемедицинских услуг столкнулись с такими барьерами, как недостаточная информированность общественности, правовые коллизии, низкая компенсация плательщикам и настороженность со стороны некоторых врачей. Для информационной поддержки разработчикам и инвесторам цифрового здравоохранения в США с 2015 г. ежегодно проводится опрос населения с 18 лет и старше, пользующихся новациями в медицинской сфере. Анализ полученных данных показывает, что в первые три года население экспериментировало, стараясь определить в какой мере новые технологии вписываются в их и без того насыщенный технологиями образ жизни.

В данных за 2018 год было обнаружено начало некоторого перелома: потребители продолжали переходить на цифровые способы управления диагностикой и принимаемых решений в критических ситуациях. Особенно востребованным оказались консультации в режиме онлайн-наблюдения. Однако именно в этом сегменте очевидным оказалось неравенство пациентов, обращающихся за

медицинской помощью посредством видеосвязи: среди сельского населения их оказалось 22%, а городских жителей – 51%. Реже всего к услугам телемедицины обращаются жители села старшего поколения: 17% сельских респондентов в возрасте 35 лет и старше использовали видеосвязь для общения с врачом в 2018 г., что на 19% меньше, чем сельские респонденты в возрасте от 18 до 34 лет.

В результате авторы исследования вынуждены признать: пока продвижение технологий, основанных на телемедицине, больше нацелено на состоятельных потребителей, чей образ жизни становится всё более технологичным и визуализированным. Препградой наметившейся тенденции к практике расширения доступа к виртуальной помощи пациентам с низким уровнем дохода, проживающим в отдалённых регионах с неразвитой инфраструктурой, становится проблема фрагментарности в координации и управлении финансовыми потоками её обеспечения. Значительная часть бремени необходимых затрат была возложена на самих потребителей телемедицинских услуг без учёта их финансовых возможностей. Для продвижения этих технологий к тем группам населения, которые особенно нуждаются в постоянном контроле состояния их здоровья, необходимы усилия для поэтапного устранения регулятивных и финансовых барьеров со стороны государства [6].

Эти выводы учёных подтвердились очень быстро: преодолевать барьеры пришлось в экстренном порядке, когда телемедицина стала необходимостью, чтобы минимизировать потенциальное воздействие COVID-19. Для доступа пациентов к виртуальной медицинской помощи потребовалось срочно создать финансовые механизмы, позволяющие поставщикам услуг окупить свои затраты. Как только администрация Трампа смягчила правила и сняла имеющиеся ограничения, частные платёльщики увеличили финансирование, и провайдеры стали реализовывать свои проекты по расширению виртуальных медицинских услуг для групп населения с высоким риском заражения [7].

С помощью этих временных мер медицинским учреждениям по всей стране удалось переломить ситуацию и запустить программы телемедицины по всей стране. По словам Симы Верма (*Seema Verma*), сотрудницы агентства «Медикэр и Медикейд сервис» (*Medicare & Medicaid Services*), занимающейся регулированием этих вопросов, во время пандемии COVID-19 платформы телездоровоохранения и удалённого мониторинга стали ярким примером неиспользованных инноваций, которые должны были быть в полной мере востребованы ещё много лет назад. Кризис способствовал установлению новых стандартов использования данных технологий и, несмотря на временный характер экстренных мер по их поддержке, возврата назад быть не должно. По её словам, агентство находится в процессе постоянного нормотворчества, и некоторые положения, которые были расширены во время пандемии, станут постоянными [8].

Этот новый этап в развитии телемедицины в стране, где в течение многих лет господствовали либеральные традиции в сфере социальной политики, стал

началом поворота к конкретным шагам по согласованию интересов государства и бизнеса, особенно в условиях кризисных ситуаций. Это потребовало значительных усилий и представителей власти, и всех участников процесса внедрения телемедицинских технологий в целях обеспечения национальной безопасности. В марте 2020 г. Конгресс США принял закон об оказании экономической помощи в условиях коронавируса в 2 трлн долл., что позволило провайдерам использовать 200 млн долл. на создание необходимой инфраструктуры: ИТ-сетей и оборудования [9].

Финансирование по программе телемедицины COVID-19 было одобрено Федеральной комиссией по связи (ФКС) для 89 провайдеров в 30 штатах и проходило по шести раундам после процедуры одобрения заявок: поставщики должны были представить сопроводительную документацию (счёт-фактуру) на оплату соответствующих услуг и устройств. Такая проверка была необходима для предотвращения злоупотреблений и растрат, но учитывая важность быстрого возмещения расходов провайдеров в чрезвычайных условиях, оформление заявок стала серьёзным препятствием для своевременного получения субсидий.

В результате, давая разрешения, ФКС не получала счетов своевременно. Для того чтобы федеральная программа поддержки заработала в полную силу, нужно было время. Однако уже на первых этапах её реализации стало очевидно: выделенных 200 млн долл. может не хватить, так как потребность в государственной поддержке отрасли будет продолжаться. Затраты на внедрение необходимого оборудования и программного обеспечения достаточно высоки, особенно для небольших компаний. В зависимости от поставщика, размера практики и других факторов, которые необходимо учесть при оформлении заявки, суммы могли колебаться и составлять десятки тысяч долларов [10].

Во время чрезвычайной ситуации центры «Медикэр и Медикейд сервис» обеспечили целый комплекс мер. Установление платы за виртуальные визиты по той же ставке, что и при личной встрече, оказалось спасительным средством для финансового выживания многих медицинских учреждений. Важнейшим шагом со стороны федеральных властей в этот период было и расширение спектра телемедицинских услуг, предоставляемых бенефициарам государственных программ «Медикэр» и «Медикейд». К тем слоям населения, которые традиционно получали по ним медицинскую помощь стали добавляться и те, кто ранее имел страховку и мог покрывать свои расходы на лечение самостоятельно. В связи с потерей рабочих мест или сокращением заработной платы, вызванных и связанных с этими закрытиями бизнеса, число таких людей значительно возросло: уровень безработицы в США в октябре 2020 г. составил 6,9%, что вдвое превысило уровень безработицы в 3,6% в октябре 2019 года. Во многих штатах показатели были ещё выше: 12% в Неваде и 9,3% в Калифорнии [11].

В марте 2020 г. было впервые разрешено широко возмещать расходы на телемедицинские услуги (*fee-for-service Medicare*). Затем была поставлена задача об-

ратить особое внимание на изучение того, какие методы лечения и процедуры необходимо разрешить оказывать виртуально и когда кризис пройдёт. Компания «Доктор по требованию» (*Doctor On Demand*) стала первым крупным поставщиком виртуальной медицинской помощи, который перешёл к масштабной программе «Медикэр, часть В» (*Medicare Part B*), которая охватывает амбулаторное лечение пациентов старше 65 лет. До пандемии использование телемедицинских технологий в части В было строго ограничено конкретными местами и обстоятельствами. Пожилые люди, которые уже много лет пользуются телемедицинскими услугами компании «Доктор по требованию» платили полную цену, которая достигала 75 долл. за медицинский визит без страховки. Опыт работы с такими пациентами и до разрешения покрытия расходов через «Медикэр» позволил быстро наладить работу в новом формате.

Оперативное включение в эту программу принесло не только пользу пациентам, входящим в особую группу риска, но и предоставило рабочие места медикам, которые в массовом порядке лишались своих рабочих мест из-за пандемии. Компании «Доктор по требованию» удалось дополнительно привлечь средства инвесторов на сумму более 160 млн долл. и дать работу сотням психиатров и терапевтов для удовлетворения расширившегося спроса пациентов на телемедицинские услуги [12].

В условиях пандемии национальная телекоммуникационная инфраструктура США была подвержена высочайшему перенапряжению: миллионы американцев были вынуждены работать удалённо, посещать занятия в Интернете и консультироваться с врачами в виртуальном режиме. Это стало возможно благодаря тем значительным инвестициям, которые было вложено в предшествующие несколько лет на технологическую модернизацию Интернета всеми заинтересованными участниками этого процесса. Совместно частные и государственные инвесторы предприняли все возможные меры для расширения доступа к виртуальной медицинской помощи и для тех слоёв населения, которые не могли самостоятельно оплачивать эту услугу.

Примером такого частно-государственного сотрудничества стал проект Конвергенция (*Project Convergence*), который возглавил Национальный центр совместных инноваций в области здравоохранения штата Вирджиния. В рамках проекта компании «Ви-эй» (*VA*), «Верайзон» (*Verizon*), «Майкрософт» (*Microsoft*) и «Медвиз» (*Medvis*) (медицинская и ИТ-оценочная компания) начали работу над выявлением потенциальных клинических применений технологий, сочетающих инновации в области здравоохранения с возможностями 5G [13]. В условиях возрастающих угроз от последствий пандемии доступ к качественному бесперебойно работающему Интернету становится жизненной необходимостью для всего населения. Чтобы помочь пациентам, живущим в сельской местности, воспользоваться виртуальной медицинской помощью во время пандемии COVID-19, компания «Сернер» (*Cerner*) предоставила новую платформу ви-

деовизитов в сельские больницы Канзас-Сити (штат Миссури) бесплатно до 2021 года [14].

Подводя итог деятельности федеральных властей по расширению доступности телемедицинских услуг для малообеспеченных слоёв населения в 2020 г. Агентство «Медикэр и и Медикейд сервис» сообщило, что с середины марта до середины октября более 24,5 млн человек (это более трети получателей услуг «Медикэр») использовали виртуальную помощь. До наступления чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения в марте 2020 г. только 15 тыс. традиционных получателей помощи по программе «Медикэр» еженедельно пользовались услугами телемедицины [15].

Всего в течение 2020 г. было добавило 144 телемедицинские услуги, временно покрываемые по этой программе. В конце календарного года администрация Трампа зафиксировала ряд постоянных услуг телемедицины, охватываемых «Медикэр», в числе которых групповая психотерапия и другие социально значимые направления. Для повышения качества медицинского обслуживания пациентов в сельской местности правительство добавило около 60 позиций в список телемедицинских услуг, которые будут по-прежнему охватываться «Медикэр» и после окончания чрезвычайного положения. Финансирование и проведение в жизнь столь значительной программы помощи низкодоходным группам населения со стороны государства были предприняты, несмотря на значительное уменьшение денежных поступлений в казну в результате налоговых реформ Д. Трампа [Лебедева Л.Ф. 2019].

Было также заявлено о планах продолжить расширение перечня телемедицинских услуг, оплачиваемых в рамках федеральных программ. На основании тщательного изучения опыта работы, проделанной в этом направлении в период пандемии *COVID-19*, в специально запланированном исследовании будут изучены новые направления, где телемедицина, а также дистанционный мониторинг могут быть использованы для более эффективного оказания помощи пациентам независимо от того, проходят они лечение в больнице или дома [16].

Способы решения проблем, связанных с финансовым обеспечением национальной системы здравоохранения, определения места в ней частного страхования наряду с государственным, стали причиной жёсткого политического противостояния, главной повесткой предвыборных дебатов. Однако во взглядах относительно необходимости всесторонне поддерживать и развивать телемедицину в качестве одного из приоритетных направлений социальной политики на долгосрочный период, всегда преобладало двухпартийное единство [Сауткина В.А. 2019].

Среди первостепенных задач, которые, по мнению многих медицинских учреждений, должна будет решать новая администрация станет продолжение курса на увеличение услуг телемедицины [17]. Будут ли такие ожидания и намерения реализованы, от этого во многом зависит доступность инновацион-

ных способов медицинского обслуживания для тех, кто по той или иной причине пока не может ими воспользоваться.

ПЕРСПЕКТИВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ ОТРАСЛИ

Выработка верной стратегической линии развития отрасли во многом будет зависеть от координации взаимодействия всех участников данного процесса с учётом множества факторов, определяющих эффективность применения телемедицинских технологий в системе здравоохранения. Новый этап в нормативном регулировании такой уникальной сферы деятельности важно продолжать с учётом того, что в её основе лежат технологии трёх видов: медицинские, телекоммуникационные и информационные. Без последовательной выработки государственных стандартов, обеспечивающих информационную и жизненную безопасность пациентов, невозможно продвигаться вперед. Формирование ведомственных нормативных актов, детализирующих организационные и содержательные аспекты деятельности телемедицинских структур, необходимо будет увязывать с реальными запросами населения в соответствии с социальными характеристиками тех слоёв, которым предназначены их услуги.

Учитывая возрастающую скорость внедрения технологических инноваций в медицинской сфере, согласование и регламентация деятельности всех структур, участвующих в этом процессе, становится всё сложнее. В этом отношении значительную роль в упорядочении необходимых межведомственных взаимодействий в США играет последовательный курс на формирование правовой и технологической основы для использования цифрового формата [Удовенко И.П. 2020:83]. Со времени принятия правового акта о создании технологического портала открытых данных (*Data.gov*) [18], на котором федеральные агентства обязаны публиковать набор постоянно обновляемых тематических данных, имеется специальный каталог, в котором негосударственные поставщики медицинских услуг населению по программам «Медикейд» и «Медикэр» получают информацию об условиях возмещения их расходов со стороны государства.

Переход на принципиально новую модель оказания медицинской помощи с преобладанием домашнего обслуживания пациентов, о котором до 2020 г. эксперты писали только как о будущей перспективе, пандемия *COVID-19* превратила в реальность. Состояние телемедицинской отрасли в стране, а также меры, принятые для оказания её поддержки, становятся предметом тщательного изучения и фундаментом для дальнейших стратегических решений. Появляется новый термин «здравоохранение на дому» (*home healthcare*), который рассматривается в качестве нового тренда развития медицинской отрасли в целом [19]. Благодаря информации, полученной на основе изученного опыта о потребительском спросе, о мере готовности поставщиков телемедицинских услуг политики принимают решения о формировании законодательных и регулирующих

механизмах, которые стимулируют охват населения медицинским обслуживанием на дому.

Развитие намеченного направления потребует углубления процесса цифровой трансформации национальной системы здравоохранения, который развивается в русле общегосударственной стратегии*. Для продвижения достижений цифровой медицины постоянно проводятся исследования, финансируемые из федерального бюджета. Новый этап цифровой трансформации медицинской сферы открывает значительные возможности для повышения качества и доступности медицинской помощи и для малоимущих пациентов, что потребует дополнительных финансовых вложений.

Реализация программ, связанных с развитием телемедицинских услуг, во многом зависит от углубления процесса конвергенции всех цифровых технологий, включая и мобильное здравоохранение. Постоянно появляются новые носимые устройства, которые широко используются населением. Такие новации приветствуются пациентами и врачами. Открывающиеся технологические возможности играют исключительную роль для сохранения здоровья пациентам, состояние которых требует постоянного наблюдения.

В этом направлении были достигнуты значительные достижения в результате реализации федеральной программы дистанционного наблюдения и лечения людей, страдающих сердечно-сосудистыми заболеваниями. Пациентов обеспечили манжетами для дистанционного измерения артериального давления с цифровым подключением. Врачи, применяя клинические алгоритмы, назначали препараты и могли корректировать их дозы до достижения положительных результатов назначенной терапии. В 2020 г. Американской ассоциации кардиологов были представлены результаты, позволяющие сделать выводы о том, что дистанционное наблюдение и лечение становится эффективной стратегией для ведения лиц из группы высокого риска, особенно в условиях оказания медицинской помощи при пандемии *Covid-19* [2].

Новые способы борьбы с хроническими заболеваниями предполагают необходимость постоянного совершенствования сегментации населения по группам заболеваний и категориям риска. В целях соединения пациентов, нуждающихся в помощи, и команды медицинского персонала используются специальные цифровые платформы. Формирующая модель оказания медицинской помощи построена на принципе прямого взаимодействия с пациентами и может быть оказана в любое время и в любом месте. Таким образом, цифровые технологии направлены на кардинальные изменения всей системы здравоохранения, перенося место оказания медицинской помощи из привычных клиник и амбулаторий непосредственно в дома пациентов.

* Digital Government Strategy. <https://www.ftc.gov/site-information/digital-government-strategy>

На каждом этапе продвижения телемедицинских услуг, особенно связанных с необходимостью охвата ими всё большего числа населения из разных общественных слоёв, необходимо учитывать всю совокупность возникающих барьеров. Технологические достижения, мощные финансовые вливания оказываются не достаточными, и приходится сталкиваться с особенностями восприятия этих новаций со стороны их потребителей: и медицинские работники, и некоторые пациенты по тем или иным причинам иногда не воспринимают новые способы лечения. Чаще всего и те, и другие не обладают достаточной грамотностью в области использования информационно-компьютерных технологий, становясь препятствием для эффективного использования методов телемедицины. Кроме того, нередко вызывают настороженность методики, отличающиеся от традиционной практики, а также опасения, связанные с возможностью неправомерного использования информации о состоянии здоровья.

Опасения относительно безопасности как персональных данных пациентов, так и технического состояния многочисленных устройств, посредством которых осуществляется мониторинг состояния здоровья, вполне обоснованы. С самого начала процесса цифровой трансформации медицинской сферы в США проблема информационной безопасности, необходимость защиты пациентов достаточно остро дискутируется в медицинском сообществе. В ноябре 2019 г. в США были обнародованы тревожные результаты исследования «Форчун» (*Fortune*) и «Кайзер хелс ньюс» (*Kaiser Health News*) о текущем состоянии мер по защите населения от возможных последствий быстрого процесса замены бумажных медицинских карт на электронные. Было зафиксировано, что решение о необходимости создания национального банка данных для отслеживания сообщений о смертях, травмах и промахах, связанных с новой технологией, принятое ещё в 2009 г. не было выполнено. В результате бездействия федеральных политиков здравоохранения и поставщиков медицинских услуг планы создать комплексную систему отчётности зашли в тупик почти на десятилетие [20].

Многочисленные исследования фиксируют: наиболее распространённой угрозой безопасности в отрасли становятся хакерские атаки, отправка данных неправильному получателю, что связано с ошибками сотрудников в медицинских организациях, где не хватает средств для найма специалистов по кибербезопасности. Медицинская информация по всему миру становится «ценным ресурсом» для злоумышленников, которые с помощью вредоносных программ имеют возможность вносить изменения в медицинские данные, блокировать доступ к ним, что не только затрудняет постановку диагноза, но становится угрозой для жизни пациентов. Лаборатория Касперского зафиксировала, что в течение 2019 г. в медицинских организациях по всему миру атаковано каждое пятое мобильное устройство. Одна из причин этой ситуации – стремление поставщиков такой продукции поспешно завоевывать рынки без своевременного её тестирования на безопасность [Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. 2019].

Таким образом, цифровая трансформация, которая с разной степенью интенсивности охватывает системы здравоохранения во всех регионах мира, расширяя пределы доступности качества медицинской помощи, в значительной степени обостряет проблему её безопасности. Возникает комплекс финансовых и организационных барьеров, преодолеть их придётся всем миром, что требует согласования интересов бизнеса, государства и медицинского сообщества в целом [21].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Будущее здравоохранения начинается уже сегодня: пандемия в 2020 г. ускорила его наступление во всех регионах мира. Лидируют в процессе технологической трансформации предшествующих моделей медицинской помощи страны, имеющие финансовые возможности такой модернизации. Подводя итоги пройденного за год пути в борьбе с COVID-19, на конференции Американской ассоциации больниц многие специалисты высказывались в пользу развития гибридной модели, включающей телемедицину в качестве основной части. Было признано: жёсткая ситуация поставила безопасность пациентов во главу угла и заставила систему здравоохранения преодолеть то, что было одним из самых жёстких барьеров для более широкого внедрения телемедицины — неготовность поставщиков услуг расширять её границы. Однако для широкого использования телемедицины всё ещё существуют трудности, в первую очередь – это финансовое обеспечение, так как социальное и расовое неравенство остаётся препятствием к доступности качественной медицинской помощи. Решение вопроса во многом зависит от того, как Агентство “Медикейд” и “Медикэр сервис” и частные плательщики будут возмещать расходы на телемедицинские услуги после окончания чрезвычайной ситуации [22].

Сейчас национальные системы здравоохранения находятся на разных этапах развернувшейся во всём мире биоинформационной трансформации. Важно, чтобы все инновации неизменно были направлены на повышение качества, расширения доступности и безопасности медицинской помощи.

ИСТОЧНИКИ

1. A health telematics policy in support of WHO's Health-for-all strategy for global health development: report of the WHO Group Consultation on Health Telematics, 11-16 December, Geneva, 1997. World Health Organization. Available at: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/63857> (accessed 21.11.2020).

2. Телемедицина: возможности и развитие в государствах – членах ВОЗ. Available at: <https://allinsurance.kz/articles/analytical/6068-telemeditsina-vozmozhnosti-i-razvitie-v-gosudarstvakh-chlenakh-voz> (accessed 5.10.2020).

3. Sood S.P., Negash S, Mbarika V.W., Kifle M, Prakash N. 2007. Differences in public and private sector adoption of telemedicine: Indian case study for sectoral adoption. *Studies in Health Technology and Informatics*, 130:257–268. Available at: <http://europepmc.org/article/med/17917199> (accessed 5.10.2020).

4. Бескоровайная Т. Представлены первые официальные данные о рынке телемедицинских технологий в России. *Медвестник. Портал российского врача*. 07.02.2019. Available at: <https://medvestnik.ru/content/news/Predstavleny-pervye-oficialnye-dannye-o-rynke-telemedicinskih-tehnologii-v-Rossii.html> (accessed 5.10.2020).

5. State Telehealth Laws. 2020. Public Health Institute / Center for Connected Health Policy. Available at: <https://www.cchpca.org/sites/default/files/2020-10/CCHP%2050%20STATE%20REPORT%20FALL%202020%20FINAL.pdf> (accessed 5.10.2020).

6. Day S, Zweig M. Beyond Wellness for the Healthy: Digital Health. Consumer Adoption 2018. Available at: <https://rockhealth.com/reports/beyond-wellness-for-the-healthy-digital-health-consumer-adoption-2018/> (accessed 5.12. 2020).

7. Drees J. April 30, 2020. 5 things for CMIOs to know: Pandemic opens new remote 11monitoring, telehealth frontier. Available at: <https://www.beckershospitalreview.com/healthcare-information-technology/5-things-for-cmios-to-know-pandemic-opens-new-remote-monitoring-telehealth-frontier.html> (accessed 22.12. 2020).

8. Dyrda L. June 2, 2020. Some temporary telehealth provisions will become permanent, CMS chief says. Available at: https://www.beckershospitalreview.com/telehealth/some-temporary-telehealth-provisions-will-become-permanent-cms-chief-says.html?origin=BHRE&utm_source=BHRE&utm_medium=email&utm_source=BHRE&utm_medium=email&oly_enc_id=6888C4260256F6A (accessed 23.12. 2020).

9. The CARES Act Works for All Americans. Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares> (accessed 07.11.2020).

10. Pifer R. May 20, 2020. Despite \$33M in approvals, FCC has sent just 1 provider CARES telehealth funds. Available at: <https://www.healthcaredive.com/news/fcc-cares-telehealth-funds-one-provider-pai-covid19-coronavirus/578248/> (accessed 08.11.2020).

11. Shinkman R. Nov. 24, 2020. COVID-19 is making it harder for some middle income patients to pay premiums, deductibles: report. Available at: <https://ground.news/article/d452e7c0-4987-4a3a-92ca-2281aab4e57b/covid-19-is-making-it-harder-for-some-middle-income-patients-to-pay-premiums-deductibles-report> (accessed 08.11.2020).

12. Pier R. May 14, 2020. Doctor on Demand 1st telehealth vendor to move into Medicare Part B as pandemic expands virtual care. Available at: <https://www.healthcaredive.com/news/doctor-on-demand-1st-telehealth-vendor-to-move-into-medicare-part-b-as-pand/577911/> (accessed 17.01. 2021).
13. Drees J. February 19th, 2020. VA taps Microsoft, Verizon for 5G hospital. Available at: https://www.beckershospitalreview.com/healthcare-information-technology/va-taps-microsoft-verizon-for-5g-hospital.html?utm_campaign=bhr&utm_source=website&utm_content=related_ (accessed 15.01. 2021).
14. Drees J. November 24th, 2020. Cerner launches free telehealth offering for rural hospitals. Available at: <https://www.beckershospitalreview.com/ehrs/erner-launches-free-telehealth-offering-for-rural-hospitals.html> (accessed 25.01. 2021).
15. Final Policy, Payment, and Quality Provisions Changes to the Medicare Physician Fee Schedule for Calendar Year 2021. Dec 01, 2020. Available at: <https://www.cms.gov/newsroom/press-releases/trump-administration-finalizes-permanent-expansion-medicare-telehealth-services-and-improved-payment> (accessed 25.01. 2021).
16. Pifer R. Dec. 2, 2020. CMS makes some telehealth coverage permanent, finalizes specialty rate cuts. Available at: <https://www.healthcaredive.com/news/cms-makes-some-telehealth-coverage-permanent-finalizes-specialty-rate-cuts/591431/> (accessed 25.01. 2021).
17. Liss S., Pifer R. Nov. 10, 2020. 5 issues hospitals want Biden to tackle in his first 100 days. Available at: https://www.healthcaredive.com/news/5-issues-hospitals-want-biden-to-tackle-in-his-first-100-days/588668/?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter%20Weekly%20Roundup:%20Healthcare%20Dive:%20Daily%20Dive%2011-14-2020&utm_term=Healthcare%20Dive%20Weekender (accessed 16.11. 2020).
18. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Available at: https://web.archive.org/web/20091209235816/http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf (accessed 17.12.2020).
19. Health-at-Home 2020: The New Standard of Care Delivery.
20. Дайджест некоторых исследований, доложенных на научной сессии Американской коллегии кардиологов 2020 г. Available at: <https://cardioweb.ru/news/item/2124-dajdzhest-nekotorykh-issledovaniy-dolozhennykh-na-nauchnoj-sessii-amerikanskoj-kollegii-kardiologov-2020g> (accessed 25.01.2021).
21. Schulte F., Fortune F. November, 21, 2019. No Safety Switch how lax oversight of electronic health records puts patients at risk. *Kaiser Health News (KHN)*. Available at: <https://ldi.upenn.edu/news-from-elsewhere/no-safety-switch-how-lax-oversight-electronic-health-records-puts-patients-risk> (accessed 21.11.2020).

22. Muchmore Sh. Sept. 17, 2020. COVID-19's wake, hospitals look to hybrid model with in-person, virtual care on equal footing. Available at: <https://www.healthcarediver.com/news/in-covid-19s-wake-hospitals-look-to-hybrid-model-with-in-person-virtual/585373/> (accessed 21.11.2020).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Владимирский А.В., Лебедев Г.С. 2018. Телемедицина. М: ГЭОТАР-Медиа, 576 с.
- Лебедева Л.Ф. 2019. Подходы к экономической и социальной безопасности в период президентства Д. Трампа. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 50(2):29-42. DOI: 10.31857/S268667300008239-2
- Максимов И.Б., Диашев А.Н., Синопальников В.И., Семикин Г.И., Лукьянов П.А., Пономарев А.А., Овакимян Г.С. История, анализ состояния и перспективы развития телемедицины. *Журнал телемедицины и электронного здравоохранения*, 2018; 3:103-110. DOI: 10.29188/2542-2413-2018-4-3-103-110
- Садовая Е.С., Сауткина В.А., Зенков А.Р. 2019. Формирование новой социальной реальности: технологические вызовы. – М.: ИМЭМО РАН – 190 с. ISBN 978-5-9535-0564-2 DOI:10.20542/978-5-9535-0564-2
- Сауткина В.А. 2019. Инновационная медицина и общественное здравоохранение: на перекрестке прогресса. *Вестник ВГУ. Серия экономика и управление*, № 4. С. 56–61.
- Социальное государство в зеркале общественных трансформаций / Отв. ред. Е.С. Садовая, И.П. Цапенко, И.В. Гришшин. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. – 208 с. ISBN 978-5-9535-0584-0 DOI:10.20542/978-5-9535-0584-0
- Удовенко И.П. 2020. Стресс-тест государственной цифровой платформы США: вызовы и перспективы. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 50(10):74–88. DOI: 10.31857/S268667300011807-7

REFERENCES

- Craig J, Patterson V. 2005. Introduction to the practice of telemedicine. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 11(1):3–9.
- Heinzelmann PJ, Lugn NE, Kvedar JC. 2005. Telemedicine in the future. *Journal of Telemedicine and Telecare*. 11(8):384–390.
- Lebedeva L.F. 2019. Podkhody k ekonomicheskoi i sotsial'noi bezopasnosti v period prezidentstva D. Trampa [Approaches to economic and social security during the Trump Presidency] (In Russ.). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 50(2): 29-42. DOI: 10.31857/S268667300008239-2
- Maksimov I.B., Diashev A.N., Sinopal'nikov V.I., Semikin G.I., Luk'yanov P.A., Ponomarev A.A., Ovakimyan G.S. 2018. Istoriia, analiz sostoiianiia i perspektivy razvitiia telemeditsiny [History, analysis of the state and prospects of telemedicine development] (In Russ.). *Journal of Telemedicine and E-Health*, No. 3. Available at:

<http://jtelemed.ru/article/istorija-analiz-sostojanija-i-perspektivy-razvitiya-telemediciny> DOI: 10.29188/2542-2413-2018-4-3-103-110 (accessed 5.9.2020).

Norman S. January 2007. The use of telemedicine in psychiatry. *Journal of Psychiatric and Mental Health Nursing*, 13(6):771-777. DOI: 10.1111/j.1365-2850.2006.01033.x (accessed 5.10.2020).

Sadovaya E.S., Sautkina V.A., Zenkov A.R. 2019. Formirovanie novoi sotsial'noi real'nosti: tekhnologicheskie vyzovy [Formation of a New Social Reality: Technological Challenges] (In Russ.). Moscow, IMEMO RAN - 190 p. ISBN 978-5-9535-0564-2 DOI:10.20542/978-5-9535-0564-2

Sautkina V.A. 2019. Innovatsionnaia meditsina i obshchestvennoe zdorovookhranenie: na perekrestke progressa [Innovative medicine and public health: at the crossroads of progress] (In Russ.). *Bulletin of the VSU. Series Economics and Management*, No. 4. 56-61.

Sotsial'noe gosudarstvo v zerkale obshchestvennykh transformatsii [The Social State in the mirror of social transformations] (In Russ.). Ed. by E.S. Sadovaya, I.P. Tsapenko, I.V. Grishin ISBN 978-5-9535-0584-0 DOI:10.20542/978-5-9535-0584-0

Swinfen R, Swinfen P. 2002. Low-cost telemedicine in the developing world. *Journal of Telemedicine and Telecare*, 8(Suppl. 3): 63-65. DOI: 10.1258/13576330260440899

Udovenko I.P. 2020. Stress-test gosudarstvennoi tsifrovoi platformy SSHa: vyzovy i perspektivy [Stress test of the US state digital platform: challenges and prospects] (In Russ.). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. No. 10: 74-88. DOI: 10.31857/S268667300011807-7

Vladzemyrskyy AV, Lebedev GS. Telemeditsina [Telemedicine] (In Russ.). Moscow, GEOATR-Media, 2018. 576 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

САУТКИНА Вера Алексеевна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник Национального научно-исследовательского института мировой экономики и международных отношений им. Е. М. Примакова (ИМЭМО) РАН. Российская Федерация, 117997, Москва, Профсоюзная улица, д. 23.

Vera A. SAUTKINA, Cand. Sci. (History), Leading Researcher, E. M. Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences. 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation

УДК: 327, 339.9, 94(71)

DOI: 10.31857/S268667300014342-6

Отношения с Россией в канадском академическом дискурсе

Е.Г. Комкова

Институт США и Канады РАН (ИСКРАН)

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424/8617> e-mail: lena.komkova2012@yandex.ru

Статья поступила в редакцию 08.02.2021

Резюме: Рассматриваются две статьи канадских авторов о российско-канадских отношениях, опубликованные в конце 2020 г.: Sarty L. The Fragile Authoritarians: China, Russia, and Canadian Foreign Policy // International Journal. December 2020. Vol. 75. Issue 4. P. 614-628; Бретон Ж., Дуткевич П. Канадско-российские отношения: план действий // Россия в глобальной политике (<https://globalaffairs.ru/articles/kanadsko-rossijskie-otnosheniya/> Дата публикации: 05.11.2020).

Отмечается, что все три автора давно связаны с Россией и хорошо известны в нашей стране. Ли Сартти – высокопоставленный карьерный дипломат, Жиль Бретон – бывший дипломат и нынешний председатель совета директоров Канадской деловой ассоциации в России и Евразии, Пётр Дуткевич – профессор Карлтонского университета. Несмотря на очевидные различия в подходах, содержании и форме изложения, не со всеми из которых можно согласиться, обе статьи объединяет призыв к необходимости пересмотра канадско-российских отношений и их возврату на рельсы нормальности. Автор сравнивает подход Л. Сартти с мировосприятием бывшего посла Канады в России Роберта Форда и приветствует предложения Ж. Бретона и П. Дуткевича по выводу двусторонних отношений из того тупика, в котором они оказались после 2014 года. При этом он обращает внимание на очередное обострение отношений между Западом и Россией в связи с делом А. Навального, которое ставит под вопрос своевременность и осуществимость плана действий, выдвинутого Ж. Бретоном и П. Дуткевичем.

Ключевые слова: российско-канадские отношения, отношение к России в Канаде, внешняя политика Канады, перспективы российско-канадских отношений

Для цитирования: Комкова Е.Г. Отношения с Россией в канадском академическом дискурсе. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2021; 4: 114-124.

DOI: 10.31857/S268667300014342-6

Relations with Russia in Canadian Academic Discourse

E.G. Komkova

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

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

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6424/8617> e-mail: lena.komkova2012@yandex.ru

Received 08.02.2021

Abstract: Review of two articles on Canadian-Russian relations: The Fragile Authoritarians: China, Russia, and Canadian Foreign Policy by Leigh Sarty in *International Journal*. December 2020. Vol. 75. Issue 4. P. 614-628; and Open Letter: An Action Brief for Canadian-Russian Bilateral Relations by Gilles Breton and Piotr Dutkiewicz in *Russia in Global Affairs* (in Russian). Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/kanadsko-rossijskie-otnosheniya/> (Date of publication: 05.11.2020). Accessed 05.12.2020.

The reviewer underlines that although different by their scope and outlook these articles are common in one thing – both propose to reassess Canadian-Russian relations that took a major turn for the worse in 2014 because of Russia's conflict with Ukraine over Crimea. The review compares the underlying assumptions of the first article with ideas and worldview associated with the former Ambassador of Canada to the USSR Robert Ford and welcomes a work plan for re-instatement of a political dialogue between Canada and Russia, advanced in the second article. However, the reviewer questions the practical applicability of an action plan in the time involving a new aggravation of relations between the West and Russia due to Alexei Navalny controversy.

Keywords: Russian-Canadian relations, Canadian attitude toward Russia, foreign policy of Canada, perspectives of Russian-Canadian relations

For citation: Komkova E.G. Relations with Russia in Canadian Academic Discourse. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2021; 51(4): 114-124.

DOI: 10.31857/S268667300014342-6

В ноябре-декабре прошлого года в престижных журналах о международных отношениях были опубликованы две примечательные статьи канадских авторов, посвящённые отношениям с Россией. Тем самым авторы «выстрелили дуплетом» в Оттаве и Москве в надежде привлечь внимание заинтересованной общественности, аналитиков и лиц, принимающих решения.

Обе статьи написаны людьми, хорошо знающими Россию и хорошо известными в нашей стране. Ли Сарти и Жиль Бретон – кадровые дипломаты, проработавшие в канадском посольстве в Москве по два-три срока и дослужившиеся до ранга заместителя главы миссии. Л. Сарти к тому же дипломат-учёный, а его кандидатская диссертация, защищённая в 1991 г. в Колумбийском университете, была посвящена политике СССР в отношении Канады в первые послевоенные десятилетия. И хотя Ж. Бретон определил свой нынеш-

ний статус как «дипломат в отставке», он – председатель совета директоров Канадской деловой ассоциации в России и Евразии (*Canada Eurasia Russia Business Association, CERBA*), насчитывающей, как сказано на сайте этой организации, 140 компаний и индивидуальных членов. Его соавтором выступил другой член того же совета директоров – профессор Пётр Дуткевич, долгое время возглавлявший Институт европейских и российских исследований в Карлтонском университете. П. Дуткевич тесно связан с нашей страной на протяжении многих десятилетий – свою кандидатскую диссертацию он защищал ещё в Академии наук СССР, у него много статей в соавторстве с российскими учёными, да и в журнале «Россия в глобальной политике» он публикуется не впервые. В 2009 г. Дуткевич был награждён орденом Дружбы Российской Федерации. Он – член Международного дискуссионного клуба «Валдай», задававший в 2019 г. вопрос В.В. Путину (к сожалению, вопрос был не о канадско-российских отношениях).

Всё это говорит о том, что появившиеся статьи – нерядовые. Так уж повелось, что в Канаде довольно мало хорошо информированных экспертов с разными политическими взглядами и со связями во властных кругах, которые могли бы обосновать и донести до политиков аргументированную точку зрения.

Статья Л. Сартти носит концептуальный характер и выходит за рамки чисто двусторонних отношений. Как следует из её названия, в статье рассматривается «треугольник» в составе Канады, Китая и России. Последние две страны Сартти характеризует как великие державы с авторитарными режимами, которые обладают повышенной хрупкостью во внутренней политике. Отличаются же они тем, что Китай быстро усиливается, а Россия ослабевает и уже не вполне отвечает своему великодержавному статусу. Несмотря на декларируемое ослабление России, прежде всего в области экономики и демографии, Л. Сартти признаёт, что она продолжает играть видную роль в мире. В числе факторов, объясняющих этот парадокс – «ядерный арсенал, уступающий только американскому, статус одного из пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН, протяжённая территория, мощный дипломатический корпус и уникальное осознание Россией своей исторической миссии».

Отсюда вытекает необходимость для Канады поддерживать с Россией рабочие отношения. «С точки зрения Канады, – констатирует Л. Сартти, важность России является данностью». И дальше развивает эту мысль в следующих выражениях: «Москва преуспела в том, чтобы поддерживать глобальное влияние, несоизмеримое с небольшим размером её экономики и, таким образом, участвовать в решении почти всех международных проблем, представляющих

интерес для Канады. Не входя в число крупных торговых партнёров, российский рынок, тем не менее, оказался прибыльным для тех счастливицов, которые смогли преодолеть все преграды. А общие проблемы в Арктике, не говоря уже о таких областях, как изменение климата <...> указывают на потенциальную выгоду активизации канадской политики на российском направлении. Главным партнёром для Канады всегда будут США, но Китай и Россия тоже очень важны в достижении таких приоритетных целей, как поддержание мира и благополучие, на двусторонней основе и в глобальном разрезе».

Л. Сартти предлагает Канаде начать переосмысление отношений с Китаем и Россией. Почему именно сейчас? Всё дело в системных изменениях в мировой политике, под которыми имеются в виду окончание американского «однополярного момента», подъём Китая и превращение России в международного «спойлера». Однако на пути восстановления отношений с Россией Сартти усматривает несколько препятствий. Одно – историческое, поскольку отношения с этой страной у Канады никогда не были равными, они развивались циклично, путём чередования «относительно тёплых взаимоотношений» с периодами отчуждения. Другое препятствие – политическое, связанное с сохраняющимися различиями в принципах и ценностях, а также из-за «нелегальных действий России в Украине». И третье препятствие – влияние мощного американского фактора, тесных «американских объятий», ограничивающих свободу рук Канады на других географических направлениях. Здесь Л. Сартти, как представляется, следует по стопам бывшего посла Канады в СССР Роберта Форда (1947 г., 1951–1954 гг., 1964–1980 гг.), который запомнился не потерявшими своё значение рассуждениями о том, что канадско-российские отношения «никогда не следует рассматривать как сугубо двусторонние, что в них всегда присутствуют США» [Ford R., 1989: 135. Цит. по: Комкова Е.Г., 2016: 12].

Другой тезис Сартти состоит в том, чтобы в своём переосмыслении отношений с Россией (и Китаем) Канада действовала более гибко. «Если режимы этих стран будут рассматриваться не столько как угрожающие другим странам, сколько как хрупкие авторитарные режимы, – пишет он, – то и канадские действия на этих направлениях будут оцениваться не как поощряющие эти страны за плохое поведение, а как приносящие Канаде реальную выгоду на тех направлениях, которые отвечают её интересам». Сказано витиевато, но общий смысл, похоже, следующий: Л. Сартти, как и Р. Форд до него, советует Оттаве проводить в отношении Москвы двухтрековую политику – прагматичного диалога и сдерживания.

Статья Ж. Бретона и П. Дуткевича и по стилю, и по содержанию другая. Это не геополитический трактат, а конкретный план действий. У неё меньший временной охват – с 1991 г. и акцент на торгово-экономическую проблематику.

В статье Бретона и Дуткевича обращают на себя внимание два момента – утверждение о том, что Канада в своей реакции на вхождение Крыма в состав России пошла дальше других стран «семёрки», и конкретные предложения по выводу двусторонних отношений на рабочий уровень взаимодействия.

Что касается первого утверждения, то оно, на наш взгляд, недостаточно аргументировано, поскольку в статье отсутствуют значимые сравнения с теми ограничениями и санкциями, которые ввели против России другие страны. К тому же это заявление звучит диссонансом на фоне некоторых других ранее высказывавшихся мнений о том, что Канада не была «ключевым игроком в политике экономических санкций Запада против России», и её санкции были «более умеренными, чем меры, введённые Соединёнными Штатами и Европейским Союзом».

Что касается второго момента, то есть собственно плана действий, то ради него, надо думать, статья и задумывалась. Предлагаемый план включает следующие шаги: направление сигнала российской стороне о заинтересованности Канады в активизации диалога; проработку первоначальной повестки дня, отражающей канадские приоритеты; информирование канадских торговых представителей об изменении политического курса, включая указание Канадской корпорации развития экспорта возобновить кредитование экспортёров на российском рынке. Формальный подход должен сочетаться с неформальными платформами взаимодействия, в числе которых «семинары и конференции в престижных университетах и некоммерческих организациях, любительские хоккейные матчи на полях крупных мероприятий, неформальные встречи в рамках заседаний профессиональных ассоциаций, неформальные встречи политиков, активность в соцсетях». По мнению авторов, сейчас главное – начать дискуссию на уровне высокопоставленных чиновников, например, заместителей министров иностранных дел.

После выхода статьи из печати Ж. Бретон и П. Дуткевич дали интервью канадской газете «Глоб энд мейл», в котором разъяснили и дополнили некоторые свои соображения. В частности, Ж. Бретон прямо признаёт тот факт, что канадские фермеры понесли потери от введённых Россией контрсанкций. Ранее о потерях канадских экспортёров, в том числе экспортёров сельхозпродукции, писали и российские специалисты [Израелян

Е.В. 2015: 73, Хорошилов Е.Е., 2020: 79-80]. Бретон также утверждает, «что с тех пор, как Россия использовала военную силу для аннексии Крыма, серьёзный диалог с Москвой был фактически свёрнут». По его словам, нужен возврат к нормальности, то есть к такому положению, чтобы министр иностранных дел Канады мог снять телефонную трубку и напрямую позвонить министру Лаврову для обсуждения волнующих Оттаву вопросов. Сейчас этого нет. «Никакая другая страна не прекратила иметь дела с Россией. Ни немцы, ни американцы не прерывали диалога с Путиным», – утверждает Бретон [1].

Некоторые пункты плана Бретона – Дуткевича созвучны тому, что предлагают российские эксперты [Израелян Е.В. 2015: 74, Израелян Е.В., 2017: 5; Израелян Е.В., 2019: 5]. Что, однако,стораживает, так это те оговорки, которые план сопровождают. Видимо, боясь обвинений в пророссийских симпатиях или интересах, авторы сразу же указывают на ограниченность и скромность выдвигаемых ими мер. В статье говорится о том, что «нынешние обстоятельства не располагают к всеобъемлющему взаимодействию двух стран», что «вопрос снятия санкций не стоит на повестке дня» и что не следует начинать дискуссию на уровне министров, поскольку это «преждевременно и может быть неверно истолковано». Так что речь идёт не о перезагрузке, а лишь о переходе от «ограниченных контактов к взаимодействию» в надежде на то, что отношения между двумя странами «в лучшем случае останутся смесью соперничества и сотрудничества».

Куцый план со множеством оговорок свидетельствует о том, насколько сильно деградировали двусторонние отношения и на каком низком старте они находятся. Их нынешнее состояние можно, на наш взгляд, сравнить только с одним периодом в послевоенной истории – с 1946–1953 гг., когда они были настолько плохими после «дела Гузенко»*, что посольства в Оттаве и Москве возглавлялись не послами, а поверенными в делах. Сейчас дела обстоят получше, во главе посольств стоят послы, но отношения после 2014 г. фактически свёрнуты, и надежды на их восстановление в обозримом времени минимальные.

* «Дело Гузенко» – инцидент, произошедший в 1945 г., когда шифровальщик советского посольства И. Гузенко попросил политическое убежище в Канаде, выдав спецслужбам секретные шифры и сеть советских агентов в Канаде, США и Великобритании. Последовал отзыв послов и сворачивание двусторонних советско-канадских отношений, которые восстановились только после смерти И.В. Сталина и визита в СССР канадского министра иностранных дел Л. Пирсона в 1955 г. Этот шпионский скандал получил широкий международный резонанс, став предвестником «холодной войны» [Комкова Е.Г. 2016: 8].

В конфликте вокруг Крыма и Донбасса Канада однозначно приняла сторону Украины и осудила Россию. И причины этого не только внешнеполитические, но и внутривнутриполитические, поскольку в Канаде проживает крупная и влиятельная украинская диаспора численностью в 1,3 млн человек. Как отмечает российский исследователь Д.А. Володин, «официальная Оттава <...> находится под постоянным политическим прессингом канадцев с украинскими корнями, требующих, чтобы правительство оказывало как можно более активную поддержку Украине <...> существование в стране многочисленной украинской общины приводит к тому, что её позиция часто приобретает излишне пропагандистский и декларативный характер, поскольку адресатом заявлений канадских политиков является не только и не столько Украина или Россия, сколько собственная украинская аудитория» [Володин Д.А., 2018: 97].

Министерство глобальных дел Канады – так с 2015 г. называется МИД этой страны – вслед за спецслужбами, руководством вооружённых сил и независимым правительственным агентством «Комитет парламентариев по национальной безопасности и разведке» уже открыто называет Россию враждебным государством. Инициированная Министерством глобальных дел в июне 2018 г. Межминистерская встреча по возможным ответам на действия России была позднее преобразована в Межминистерскую встречу по канадским ответам на действия враждебных государств [2].

Опрос общественного мнения, проведённый в ноябре 2020 г. по заказу Института Макдональда – Лорье, показал, что хуже, чем к России, канадцы относятся только к Китаю, который с декабря 2018 г. удерживает в политических заложниках двух граждан этой страны – Майкла Коврига и Майкла Спейвора. Негативно относятся к Китаю 73% опрошенных, к России – 72% опрошенных [3]. Газета «Глоб энд мейл» написала, что 79% респондентов считают Китай «серьёзной или умеренной угрозой»; такого же мнения относительно России придерживаются 68% опрошенных [4]. И это не одномоментный срез общественных настроений. Это – подтверждение тенденции, отмечавшейся в предшествующие годы [Израелян, 2015: 73; Израелян, 2019: 5].

Если посмотреть на динамику двусторонних торгово-экономических отношений, то с 2014 г. нисходящий тренд вполне отчётливо просматривается по таким показателям, как канадский экспорт в Россию (падение в 2 раза к 2020 г.), оборот двусторонней торговли (в 1,1 раза), накопленный объём канадских инвестиций в Россию (в 2,1 раза). Если же взять за точку отсчёта 2013 г. – последний год, в котором не действовали санкции и контрсанкции, то снижение будет ещё более заметным. Что касается накопленного объёма российских

инвестиций в Канаду, то с 2013 г. он сокращался два года подряд – в 2014 г. и 2015 г., тогда как канадский импорт товаров из России – в течение трёх лет – в 2014 г., 2016 г. и 2020 г. (см. табл.).

В 2019 г. доля России в экспорте Канады составила всего 0,11%, в импорте – 0,32%, в обороте внешней торговли – 0,22%. Среди торговых партнёров этой страны Россия находилась на 39-м месте по экспорту, 29-м – по импорту и 32-м месте по торговому обороту. В результате объём российско-канадской торговли за один год (1 812 млн кан. долл. в 2020 г.) стал сопоставим с оборотом канадско-американской торговли за один день (1 775 млн кан. долл. в том же 2020 г.).

Похожим образом обстоят дела в сфере прямых частных долгосрочных инвестиций. Удельный вес канадских инвестиций в РФ составил в 2019 г. 0,10% всех зарубежных инвестиций Канады, а удельный вес российских инвестиций в совокупном объёме зарубежных капиталовложений в Канаде – 0,16%. Это делает Россию только 45-м по важности объектом приложения канадского капитала и 30-м источником иностранного капитала для этой страны.

Справедливости ради следует заметить, что сокращение двусторонних торгово-экономических связей происходило и в годы, предшествовавшие 2014 г. Данные за 30 лет (с 1991 г. по 2020 г.) показывают, что максимальный объём канадского экспорта в Россию был достигнут в 2012 г. (1 652,0 млн кан. долл.), а максимальный объём импорта из России – в 2008 г. (1 913,9 млн кан. долл.) [5]. Пик прямых долгосрочных канадских инвестиций в РФ (накопленные объёмы) пришёлся на 2011 г. (3 451 млн кан. долл.), а пик российских инвестиций в Канаду наблюдался в 2012 г. (2 617 млн кан. долл.) [6].

Учитывая вышесказанное, можно было бы только приветствовать инициативы канадских авторов по выводу российско-канадского диалога из тупика, если бы не неудачно выбранный для этого момент. В обстановке очередного обострения отношений между Западом и Россией, связанного с делом А. Навального, призыв к нормализации отношений с Россией рискует остаться не услышанным.

Канадско-российские торгово-экономические связи, 2013-2020 гг. (млн кан. долл.)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Доля в 2019	Место в 2019
Двусторонняя торговля										
Канадский экспорт в РФ	1390,3	1240,5	600,4	601,9	671,0	570,4	666,4	617,0	0,11	39
Канадский импорт из РФ	864,9	737,4	1038,2	936,1	1117,5	1491,3	1861,4	1195,0	0,32	29
Оборот двусторонней торговли	2255,2	1977,9	1638,6	1538,0	1788,5	2045,6	2590,4	1812,0	0,22	32
Баланс торговли	+525,4	+503,1	-437,8	-334,1	-446,5	-904,8	-1196,4	-578,0		
Взаимные прямые долгосрочные инвестиции (накопленные объёмы, млн кан. долл.)										
Канадские инвестиции в РФ	3264	2814	1735	1246	1536	1021	1344		0,10	45
Российские инвестиции в Канаду	1242	1153	933	1062	1441	1811	1598		0,16	30

Statistics Canada. Table 12-10-0130-01 Canadian international merchandise trade by country and by product section, customs-based, annual (x 1,000); Table 36-10-0008-01 International investment position, Canadian direct investment abroad and foreign direct investment in Canada, by country, annual (x 1,000,000).

ИСТОЧНИКИ

1. Fife R., Chase S. Ottawa Should Begin Thaw in Relations with Moscow, Canadian Experts on Russia Say // *The Globe and Mail*. 11.01.2021. Available at: <https://theglobeandmail.com/politics/article-canada-urges-to-begin-thaw-in-relations-with-russia/> (accessed 12.01.2021).
2. Цит. по: The National Security and Intelligence Committee of Parliamentarians (NSICOP) Annual Report 2019. Public Version. February/March 2020. P. 94, 106. Available at: https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/annual_report_2019_public_en.pdf (accessed 05.12.2020).
3. Is Canada “Back” on the International Stage? Canadians Don’t Think So: An MLI Poll. The MacDonald-Laurier Institute. 16.11.2020. Available at: <https://www.macdonaldlaurier.ca/canada-back-international-stage-canadians-dont-think-mli-poll/> (accessed 17.11.2020).
4. Chase S., Fife R. Canadians Consider Beijing To Be Larger Threat Than Moscow, Poll Finds // *The Globe and Mail*. 16.11.2020 Available at: <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-canadians-consider-beijing-to-be-larger-threat-than-moscow-poll-finds/> (accessed 17.11.2020).
5. Statistics Canada. Table 12-10-0130-01 Canadian international merchandise trade by country and by product section, customs-based, annual (x 1,000). Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1210013001> (accessed 17.02.2021).
6. Statistics Canada. Table 36-10-0008-01 International investment position, Canadian direct investment abroad and foreign direct investment in Canada, by country, annual (x 1,000,000). Available at: <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=3610000801> (accessed 17.02.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Володин Д.А. 2018. Канада и украинский кризис. *Мировая экономика и международные отношения*. № 12. С. 92–99. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-92-99
- Израелян Е.В. 2019. Российско-канадские отношения при правительстве Дж. Трюдо: внутривластный контекст. *Россия и Америка в XXI веке*, №2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005957-9-1/> (accessed 16.04.2020). DOI: 10.18254/S207054760005957-9
- Израелян Е.В. 2015. Участие Канады в антироссийских санкциях. *США ✦ Канада: экономика, политика, культура*. № 4 (544), С. 64–75.
- Израелян Е.В. 2017. Фактор Трампа и российско-канадские отношения. *Россия и Америка в XXI веке*, №2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005561-4-1/> (accessed 31.01.2021). DOI: 10.18254/S207054760005561-4

Комкова Е.Г. 2016. Истоки российской политики Канады // *США ❖ Канада: экономика, политика, культура*. № 9. С. 3-18.

Хорошилов Е.Е. Арктическая повестка российско-канадских экономических отношений // *Россия и Канада: возможности для сотрудничества*. Сборник научных материалов. Санкт-Петербург, 2020. С. 78-83.

REFERENCES

Ford R. Our Man in Moscow: A Diplomat's Reflections on the Soviet Union. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press, 1989. 356 p.

Issraelyan E. 2017. Faktor Trampa i rossiisko-kanadskie otnosheniia [Presidency of Donald Trump and Russia-Canada Relations] (In Russ.). *Russia and America in the 21st Century*, No. 2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005561-4-1/> DOI: 10.18254/S207054760005561-4 (accessed 31.01.2021).

Issraelyan E. 2019. Rossiisko-kanadskie otnosheniia pri pravitel'stve Dzh. Triudo: vnutripoliticheskii kontekst [Russian-Canadian relations during J. Trudeau government: Domestic Political Context] (In Russ.). *Russia and America in the 21st Century*. No. 2. Available at: <https://rusus.jes.su/s207054760005957-9-1/> (accessed 16.04.2020). DOI: 10.18254/S207054760005957-9.

Issraelyan E. 2015. Uchastie Kanady v antirossiiskikh sanktsiiakh [Canadian Participation in Sanctions against Russia] (In Russ.). *USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture*. No. 4. P. 64-75.

Khoroshilov E.E. Arctic Dimensions of Russian-Canadian Economic Relations // *Russia and Canada: Opportunities for Cooperation*. Collected Research Articles. Saint Petersburg, 2020. P. 78-83.

Komkova E.G. 2016. Istoki rossiiskoi politiki Kanady [The Origins of Canada's Russian Policy] (In Russ.). *USA ❖ Canada: Economics, Politics, Culture*. No. 9. P. 3-18.

Volodin D.A. 2018. Kanada i ukrainskii krizis [Canada and the Ukrainian Crisis] (In Russ.) *World Economy and International Relations*. No. 12. P. 92-99. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-92-99.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

КОМКОВА Елена Геннадиевна, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады РАН.	Elena G. KOMKOVA, Doctor of Sciences (Economics). Leading Analyst, Canadian Department, Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences.
Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер. 2/3.	2/3 Khleby per., Moscow 121069, Russian Federation.

Информация для авторов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Все присланные в Редакцию материалы отдаются на рецензирование.

Плата за публикацию не взимается.

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

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

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

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ СОЕДИНЁННЫХ ШТАТОВ АМЕРИКИ И КАНАДЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК (ИСКРАН)

Лицензия на право ведения образовательной деятельности № 0244 от 25.07.2012.

Свидетельство о государственной аккредитации № 2445 от 22.12.2016.

ИСКРАН объявляет приём аспирантов на первый год обучения (2021–2022 уч. г.) очной (3 года) и заочной (4 года) форм обучения по направлениям подготовки:

- **41.06.01. «Политические науки и регионоведение»**, профили «Политические институты, процессы и технологии» и «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития»;
- **38.06.01 «Экономика»**, профиль «Мировая экономика».

Приём в аспирантуру проводится на основе конкурса по результатам вступительных испытаний:

- Специальная дисциплина и собеседование по реферату по выбранному направлению подготовки с учётом профиля.
- Английский язык (сдаётся в Институте языкознания РАН (кафедра иностранных языков). Со структурой экзамена можно ознакомиться на сайте: <https://dfl-ran.ru/info/ekzamenyi.html>. Дата сдачи размещена на сайте <https://dfl—ran.ru/> в разделе «Новости».

Приём документов: с 16 августа по 10 сентября 2021 г. по адресу: г. Москва, Хлебный пер., д. 2/3, стр. 4, каб.1.

- документ или копия документа о высшем образовании (специалист, магистр),
- копия паспорта со страницей регистрации,
- копия СНИЛС,
- копия ИНН,
- фотография 3х4 см,
- реферат по выбранному направлению подготовки с учётом профиля,
- список научных публикаций (при наличии),
- документы, удостоверяющие льготы (для льготных категорий).

На базе ИСКРАН действуют **диссертационные советы:**

- **Д002.244.03** по специальностям:

23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии (политические науки);

23.00.04 – Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития (политические науки).

- **Д002.244.01** по специальности:

08.00.14 – Мировая экономика (экономические науки).

Телефон: +7(495) 691-20-50

Официальный сайт ИСКРАН: <http://iskran.ru/>

Электронный адрес: aspirantura@iskran.ru

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АКАДЕМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ГУМАНИТАРНЫХ НАУК**
ФАКУЛЬТЕТ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Лицензия на право ведения образовательной деятельности в сфере профессионального образования серия 90/01 № 0009385 от 09.08.2016 г. Свидетельство о государственной аккредитации № 3207 от 24.07.2019 г.

Осуществляет приём студентов очного (дневного) отделения по направлениям бакалавриата (срок обучения – 4 года):

- «**международные отношения**», направление подготовки: 41.03.05
- «**зарубежное регионоведение**», направление подготовки: 41.03.01

Приём проводится на основе конкурса по результатам сдачи ЕГЭ по предметам:

История России; Иностранный язык; Русский язык

по направлению **магистратуры** (срок обучения - 2 года)

- «**зарубежное регионоведение**» (**Американские исследования**), направление подготовки: 41.04.01

Приём проводится на основе конкурса по результатам сдачи экзамена по зарубежному регионоведению и по итогам собеседования.

Телефон приёмной комиссии: 8(499) 238-04-12.

Адрес факультета: 121814, Москва, переулок Хлебный, д. 2/3. (м. «Арбатская»); 109004, Москва, переулок Тетеринский, д. 12, стр. 5 (м. «Таганская»)

Сайт факультета: www.fmp.redline.ru, www.iskran.ru

Сайт ГАУГН: www.gaugn.ru

Электронный адрес: worldpolitics@mail.ru

Факультет мировой политики (ФМП) ГАУГН основан в 2000 г. на базе **Института США и Канады РАН (ИСКРАН)** – ведущего российского научного центра в области американских исследований, канадоведения, международных отношений и международной безопасности. Декан факультета – научный руководитель ИСКРАН, академик РАН С.М.Рогов. Факультет входит в структуру Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) – высшего учебного заведения, созданного благодаря сотрудничеству Российской академии наук и Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Президент ГАУГН – академик РАН, профессор А.О. Чубарьян, ректор – Д.В. Фомин-Нилов. В ГАУГН действуют 10 факультетов, каждый из которых базируется в профильном институте РАН.

Учебные планы и программы обучения, составленные на основе государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования по направлениям бакалавриата и магистратуры “Зарубежное регионоведение” и “Международные отношения”, предусматривают изучение общих гуманитарных, естественнонаучных, профессиональных и специальных дисциплин, предметов по выбору студента, а также дополнительных и факультативных дисциплин.

Специфика ИСКРАН, активно участвующего в процессе формирования внешней политики России, дает студентам факультета уникальную возможность приобщиться к практике экономического и политического анализа и консультирования, ориентированных на реализацию внешнеполитических интересов России.

Основу профессорско-преподавательского состава ФМП составляют научные сотрудники Института США и Канады РАН. Многие из них имеют многолетний опыт научной и педагогической работы в МГИМО (У) МИД РФ, МГУ, МГЛУ, а также в ведущих университетах США и стран Западной Европы.

ГАУГН-ПРЕСС

«ГАУГН-ПРЕСС» осуществляет свою деятельность на базе Государственного академического университета гуманитарных наук (ГАУГН) и научно-исследовательских институтов Российской академии наук социогуманитарного профиля в рамках их сетевого взаимодействия.



КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ

- формирование учебно-методических комплексов
- развитие научной периодики
- внедрение новых стандартов научной коммуникации



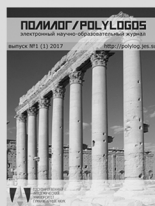
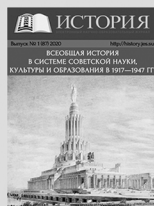
ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

- интеграция науки и образования
- модульный характер актуализации гуманитарного знания
- сетевое взаимодействие научных и методических центров

НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА



СЕТЕВАЯ ПЕРИОДИКА



По вопросам приобретения научной и учебной литературы, печатных изданий журналов Российской академии наук, а также оформления подписки на сетевую периодику обращаться по адресу **press@gaugn.ru**