



# **Анализ и прогноз**

**Журнал ИМЭМО РАН**

**Analysis and Forecasting**

**IMEMO Journal**

**2020'4**

Научный сетевой журнал  
**“Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН / Analysis and Forecasting. IMEMO Journal”**  
издается с 2019 г., выходит 4 раза в год, языки журнала – русский и английский.  
Все выпуски журнала находятся в открытом доступе.

**Свидетельство о регистрации** журнала Эл № ФС 77–76743 выдано Федеральной службой  
по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций  
16 сентября 2019 г.

**Учредитель и издатель**

Федеральное государственное бюджетное научное учреждение  
“Национальный исследовательский институт  
мировой экономики и международных отношений имени  
Е.М. Примакова Российской академии наук” (ИМЭМО РАН).

**Главный редактор:**

И.Л. Прохоренко

**Редакция:**

А.А. Алешин, А.В. Короткова (ответственный секретарь), Е.И. Матюхова,  
Е.М. Харитоновна (зам. главного редактора)

**Журнальная верстка:**

ООО «Верди»

**Верстка web-страниц:**

Е.А. Клюева, А.А. Попонин

**Дизайн обложки:**

С.В. Сафонов

**Контакты редакции:**

117997, Российская Федерация, Москва, Профсоюзная ул., д. 23  
Тел.: +7 (499) 128-8560; +7 (499) 128-1748  
e-mail: afjournal@imemo.ru

**Официальный сайт журнала:**

<https://afjournal.ru>

The scientific electronic journal  
**“Analysis and Forecasting. IMEMO Journal”**  
is published from 2019, 4 times a year in Russian and English.  
All the issues of the journal are available online with open access.

**The Registration Certificate** of the journal, EL № FC 77–76743 was issued by the Federal Communications, Information Technology and Mass Media Regulatory Authority on 16 September 2019.

**Founder and Publisher**

Federal State Budgetary Institution of Science  
“Primakov National Research Institute of World Economy  
and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO)”

**Editor-in-Chief:**

Irina Prokhorenko

**Editorial Staff:**

Alexander Aleshin, Alla Korotkova (Executive Secretary), Elizaveta Matyukhova,  
Elena Kharitonova (Deputy Editor-in-Chief)

**Layout and Design:**

Ltd Verdi

**Website Design:**

Evgenia Kliueva, Alexey Poponin

**Cover design:**

Sergey Safonov

**Contacts:**

Russian Federation, Moscow, 117997, 23, Profsoyuznaya Str.  
Tel.: +7(499)128-8560; +7(499)128-1748  
e-mail: afjournal@imemo.ru

**Website:**

<https://afjournal.ru>

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ:**

**Войтоловский Ф.Г.**, д.полит.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор ИМЭМО РАН (Россия)

**ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:**

**Арбатова Н.К.**, д.полит.н., заведующий отделом европейских политических исследований ИМЭМО РАН

**Афонцев С.А.**, д.э.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, заведующий отделом экономической теории, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

**Варнавский В.Г.**, д.э.н., профессор, заведующий сектором проблем структурной политики и конкурентоспособности Центра промышленных и инвестиционных исследований ИМЭМО РАН

**Журавлева В.Ю.**, к.полит.н., руководитель Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН

**Звягельская И.Д.**, д.и.н., профессор, заведующий Лабораторией “Центр ближневосточных исследований” ИМЭМО РАН

**Жуков С.В.**, д.э.н., руководитель Центра энергетических исследований, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

**Кобринская И.Я.**, к.и.н., руководитель Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН

**Ломанов А.В.**, д.и.н., профессор РАН, заместитель директора ИМЭМО РАН по научной работе

**Мирошниченко И.В.**, д.полит.н., доцент, заведующий кафедрой государственной политики и государственного управления какультета управления и психологии Кубанского государственного университета

**Портной М.А.**, д.э.н., профессор, руководитель Центра внешнеэкономических исследований ИСК РАН

**Прохоренко И.Л.**, д.полит.н., заведующий сектором международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

**Рябов А.В.**, к.и.н., доцент, руководитель отдела Группы проблем общественно-политического развития отдела сравнительных политических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН, главный редактор журнала “Мировая экономика и международные отношения”

**Семененко И.С.**, д.полит.н., член-корреспондент РАН, руководитель Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований, заместитель директора по научной работе ИМЭМО РАН

**Соловьев Э.Г.**, к.полит.н., руководитель Центра постсоветских исследований, заведующий сектором теории политики ИМЭМО РАН

**Федоровский А.Н.**, д.э.н., руководитель Группы общих проблем Азиатско-Тихоокеанского региона Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН

**Фитуни Л.Л.**, д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, заведующий Центром глобальных и стратегических исследований, заместитель директора по научной работе Института Африки РАН

**Харитоновна Е.М.**, к.полит.н., старший научный сотрудник отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

**Цапенко И.П.**, д.э.н., заведующий сектором социально-экономического развития и миграционных процессов отдела комплексных социально-экономических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО РАН

**Шаклеина Т.А.**, д.полит.н., профессор, заведующая кафедрой прикладного анализа международных проблем Факультета международных отношений МГИМО МИД России

**CHAIRMAN:**

**Feodor Voitolovsky**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Director of IMEMO (Russia)

**MEMBERS:**

**Nadezhda Arbatova**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Department of European Political Studies, IMEMO

**Sergey Afontsev**, Doct. Sci. (Econ.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of RAS, Head of the Department of Economic Theory, Deputy Director, IMEMO

**Vladimir Varnavskiy**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Sector of Structural Policy and Competitiveness, Center of Industrial and Investment Studies, IMEMO

**Viktoriya Zhuravleva**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Center of North American Studies, IMEMO

**Irina Zvyagelskaya**, Doct. Sci. (Hist.), Head of the Center of the Middle East Studies, IMEMO

**Stanislav Zhukov**, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Center of Energy Research, Deputy Director, IMEMO

**Irina Kobrinskaya**, Cand. Sci. (Hist.), Head of the Center of Situational Analysis, IMEMO

**Alexander Lomanov**, Doct. Sci. (Hist.), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Deputy Director, IMEMO

**Inna Miroshnichenko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Head of the Department of Public Policy and Public Administration, Kuban State University

**Mikhail Portnoy**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Department of External Economic Studies of the Institute for the U.S. and Canadian Studies, RAS (ISCRAN)

**Irina Prokhorenko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems, IMEMO

**Andrey Ryabov**, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Head of the Group of the Study of Problems of Political Development, Center for Comparative Socio-Economic and Political Studies, IMEMO, Editor-in-Chief of the Journal "The World Economy and International Relations" of the Russian Academy of Science

**Irina Semenenko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Center of Comparative Socio-Economic and Political Studies, Deputy Director, IMEMO

**Eduard Solovyev**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of the Center of post-Soviet Studies, Head of the Sector for Political Theory, IMEMO

**Alexander Fedorovskiy**, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Group of the Asia-Pacific Region Problems, Center of Asia Pacific Studies, IMEMO

**Leonid Fituni**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Head of the Centre of Global and Strategic Studies, Deputy Director of the Institute for African Studies, RAS

**Elena Kharitonova**, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Department of International Political Problems, IMEMO

**Irina Tsapenko**, Doct. Sci. (Econ.), Head of the Sector of Social and Economic Development and Migration Processes Studies, Department of Complex Socio-Economic Research, IMEMO

**Tatiana Shakleina**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Professor, Head of the Department of Applied International Analysis, School of International Relations, MGIMO

**Арбатов А.Г.**, д.и.н., академик РАН, руководитель Центра международной безопасности ИМЭМО РАН (Россия)

**Барановский В.Г.**, д.и.н., профессор, академик РАН, руководитель научного направления Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН (Россия)

**Громыко А.А.**, д.полит.н., профессор РАН, член-корреспондент РАН, директор Института Европы РАН (Россия)

**Дынкин А.А.**, д.э.н., профессор, академик РАН, президент ИМЭМО РАН (Россия)

**Иванова Н.И.**, д.э.н., профессор, академик РАН, руководитель научного направления Отдела науки и инноваций ИМЭМО РАН (Россия)

**Королев И.С.**, д.э.н., профессор, член-корреспондент РАН, советник РАН

**Михеев В.В.**, д.э.н., академик РАН, руководитель научного направления Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН (Россия)

**Наумкин В.В.**, д.и.н., профессор, академик РАН, научный руководитель Института востоковедения РАН (Россия)

**Рогов С.М.**, д.и.н., профессор, академик РАН, научный руководитель Института США и Канады РАН (Россия)

**Сюэтун Янь**, Ph.D (Polit. Sci.), директор Института международных отношений Университета Цинхуа (Китай)

**Alexey Arbatov**, Doct. Sci. (Hist.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of the Center of International Security, IMEMO (Russia)

**Vladimir Baranovsky**, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Center of Situational Analysis, IMEMO (Russia)

**Alexey Gromyko**, Doct. Sci. (Polit. Sci.), Corresponding member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Professor of the Russian Academy of Sciences (RAS), Director of the Institute of Europe, RAS (Russia)

**Alexander Dynkin**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, President of IMEMO (Russia)

**Natalya Ivanova**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Department of Science and Innovation, IMEMO (Russia)

**Ivan Korolev**, Doct. Sci. (Econ.), Professor, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Counselor of RAS

**Vasily Mikheev**, Doct. Sci. (Econ.), Full Member of the Russian Academy of Sciences, Head of Research of the Center of Asia Pacific Studies, IMEMO (Russia)

**Vitaly Naumkin**, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Institute of Oriental Studies, RAS (Russia)

**Sergey Rogov**, Doct. Sci. (Hist.), Professor, Full Member of the Russian Academy of Sciences, Academic Director of the Institute of the U.S. and Canadian Studies, RAS (ISCRAN) (Russia)

**Yan Xuetong**, Ph.D (Polit. Sci.), Dean of the Institute of International Relations, Qinghua University (China)

**К ЧИТАТЕЛЯМ**

Представляем номер ..... 10

**ТРЕНДЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ****Некоторые особенности военно-экономической деятельности периода  
коронакризиса***Казеннов С.Ю., Кумачев В.Н., Королева Е.М.* .....13**Современные проблемы “большой стратегии” во внешней политике США***Кислицын С.В.* .....27**“Мягкая сила” военно-морских сил Индии в эпоху пандемии***Куприянов А.В.* .....40**Факторы и перспективы перехода Японии к цифровому обществу***Емельянова О.Н.* .....52**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ****Проектный потенциал франко-германского оборонного сотрудничества***Тимофеев П.П., Хорольская М.В.* .....62**Сотрудничество Европейского союза и Китая в сфере прямых иностранных  
инвестиций в контексте инициативы КНР “Пояс и путь”***Потапов Д.А.* .....76**Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии COVID-19: проявление  
солидарности или угроза сплоченности?***Матюхова Е.И.* .....94

**TO READERS**

**Presenting the Issue** ..... 10

**DEVELOPMENT TRENDS AND RISKS**

**Some Special Features of Military and Economic Activities Within the Period of COVID-19 Related Crisis**  
*Kazennov S.Y., Kumachev V.N., Koroleva E.M.* .....13

**Contemporary Problems of a “Grand Strategy” in the US Foreign Policy**  
*Kislitsyn S.V.* .....27

**“Soft Power” of the Indian Navy in the Pandemic Era**  
*Kupriyanov A.V.* .....40

**Factors and Prospects of Japan’s Transition to Digital Society**  
*Emelyanova O.N.* .....52

**REGIONAL INTEGRATION STUDIES**

**Project Potential of the Franco-German Defense Cooperation**  
*Timofeev P.P., Khorolskaya M.V.* .....62

**The European Union and China Foreign Direct Investment Cooperation in the Context of the Belt and Road Initiative**  
*Potapov D.A.* .....76

**Migration Challenges in the EU amid the COVID-19 Pandemic: Fostering Solidarity or Threatening the Cohesion?**  
*Matiukhova E.I.* .....94

## ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Дорогие читатели!

Представляем вашему вниманию четвертый, последний в 2020 г., выпуск нашего журнала. Он посвящен анализу трендов и рисков глобального и странового развития, в том числе под влиянием пандемии *COVID-19*, – проблематике военно-экономической деятельности, внешней политики ведущих держав мира (США и Индии), цифровизации экономики и общества, а также изучению европейской интеграции, в частности, идее стратегической автономии Европейского союза и динамике военной интеграции в ЕС, инвестиционному сотрудничеству Евросоюза и Китая в рамках инициативы КНР “Пояс и путь”, поискам ответа на ключевой для европейского регионального интеграционного проекта миграционный вызов в условиях пандемии.

В выпуске журнала две рубрики. Первую рубрику **“Тренды и риски развития”** открывает статья “Некоторые особенности военно-экономической деятельности периода коронакризиса”. Ее авторы – сотрудники отдела военно-экономических исследований безопасности Центра международной безопасности ИМЭМО РАН к.э.н. Сергей Юрьевич Казеннов, Владимир Николаевич Кумачев, Евгения Михайловна Королева. Используя неологизм “коронакризис” как собирательное обозначение нынешнего этапа глобального системного кризиса, в котором *COVID-19* – катализатор, триггер многих происходящих процессов, в том числе разрушительных и дестабилизирующих, авторы выявляют прямое и косвенное влияние пандемии на военно-экономическую деятельность. С одной стороны, пандемия *COVID-19* затрудняет ВЭД, ее непосредственное функционирование, включая кадровое обеспечение, снижение платежеспособного спроса, возможности финансирования, осуществления военно-технического сотрудничества. С другой, в условиях распространения коронавирусной инфекции наблюдается рост глобальной напряженности, конфронтационности, психологической неустойчивости, поведенческого радикализма. Это находит свое отражение в востребованности военной мощи, силовых инструментов в том или ином качестве некоего “страховочного пояса” и, соответственно, продукции военно-экономической деятельности, в том числе нетрадиционной, для “гибридных” противостояний. Кроме того, пандемия *COVID-19* стала фактором повышения роли такого рода деятельности как одного из “локомотивов” выхода из коронакризиса, некоего технологического инкубатора. Хотелось бы отметить широкий междисциплинарный взгляд авторов на научную проблему своего исследования, выходящую далеко за пределы исключительно военной экономики. Анализ военно-экономической деятельности отдельных стран и регионов мира, а также в общемировом измерении они поставили в контекст осмысления перемен в глобальной политической реальности, изменений традиционных научной и политической картин мира.

Статья «Современные проблемы “большой стратегии” во внешней политике США» исследователя-американиста ИМЭМО РАН к.полит.н. Сергея Владимировича Кислицына рассматривает основные проблемы формирования “большой стратегии” для внешней политики США на современном этапе. Внимание уделяется концептуальному пониманию данного термина, некоторым особенностям его исторического развития и современному состоянию. Анализируются позиции американских внешнеполитических элит и экспертно-аналитического сообщества относительно проблемы самопозиционирования США во внешнем мире. Изучение современных проблем “большой стратегии” полезно для прикладного анализа внешнеполитических подходов Вашингтона. В нынешних условиях, характеризующихся сильной политической поляризацией как в американском обществе, так и между двумя политическими партиями, такой анализ может способствовать определению основных концептуальных рамок как для демократов, так и для республиканцев в плане разработки внешнеполитической программы и внешнеполитического курса.

Специалист – индолог ИМЭМО РАН к.и.н. Алексей Владимирович Куприянов в своем исследовании «“Мягкая сила” военно-морских сил Индии в эпоху пандемии» изучает новый и необычный аспект государственной политики “мягкой силы” – действия военно-морских сил Индии во время пандемии *COVID-19*. Автор выделяет и анализирует основные

направления деятельности индийского военно-морского флота в чрезвычайной ситуации: эвакуацию граждан Индии из-за рубежа, оказание медицинской и гуманитарной помощи странам региона Индийского океана, проведение совместных военных учений. Автор приходит к выводу, что ВМС Индии внесли весомый вклад в решение практических задач по борьбе с пандемией, в то же время выполняя функции инструмента расширения индийского влияния в регионе и поддержания отношений со значимыми партнерами.

Завершает рубрику статья сотрудника Центра азиатско-тихоокеанских исследований, к.э.н. Олеси Николаевны Емельяновой “Факторы и перспективы перехода Японии к цифровому обществу”. Это исследование продолжает серию публикаций журнала по проблематике цифровизации в ее глобальном, региональном и страновом измерениях и в отраслевом разрезе (см. номер 3 журнала за 2020 г.: [https://www.afjournal.ru/index.php?page\\_id=310](https://www.afjournal.ru/index.php?page_id=310)). С 1991 г., когда в Японии произошел обвал фондового рынка и рынка недвижимости, правительство и бизнес пытаются найти способы перезапуска устойчивого экономического роста национальной экономики. В последнее время в решении проблемы наметился некоторый прогресс, появилось не только новое понимание причин длительной рецессии, но и обозначены пути выхода из нее. Квинтэссенцией дальнейшего курса развития страны стала стратегия формирования цифрового общества – “Общество 5.0”, принятая в 2016 г. По мнению автора, это уже не просто научно-теоретическая разработка, а реально тестируемый и продвигаемый проект. Главное – он выходит за рамки изменения отдельных сфер экономики или более широкого применения цифровых технологий в производстве. Ставится задача трансформации общества в целом, включая парадигму общественного мышления и социальные ценности, институциональную и законодательную базы, методы общегосударственного и производственного управления.

Рубрику **“Интеграционные исследования”** открывает статья сотрудников отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН к.полит.н. Павла Петровича Тимофеева и к.полит.н. Марии Витальевны Хорольской “Проектный потенциал франко-германского оборонного сотрудничества”. Статья посвящена роли франко-германского тандема в развитии обороны Европейского союза. Новизна исследования заключается в применении методов статистического и кластерного анализа при изучении трех волн развития Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (PESCO), что позволило выявить вклад и степень взаимодействия Парижа и Берлина в реализации его проектов. В статье также проанализированы два малоизученных в науке амбициозных проекта – “Боевая воздушная система будущего” и “Основная наземная боевая система”. В заключении представлены не только выводы о роли Парижа и Берлина в укреплении безопасности ЕС, но и выявлены факторы, затрудняющие взаимодействие участников тандема.

Рады представить в рубрике результаты исследований начинающих ученых отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН.

В статье Даниила Андреевича Потапова «Сотрудничество Европейского союза и Китая в сфере прямых иностранных инвестиций в контексте инициативы КНР “Пояс и путь”» анализируются особенности и сложности сотрудничества Европейского союза и КНР в сфере прямых иностранных инвестиций в рамках инициативы Китая “Пояс и путь” по развитию межрегиональной транспортной и логистической инфраструктуры для соединения Китая с восточным побережьем Африки, Ближним Востоком и Европой через страны Юго-Восточной, Южной и Центральной Азии. Исследована общая структура и выявлена институциональная и политическая специфика такого взаимодействия на примере наиболее значимых инвестиционных партнеров КНР в Евросоюзе (Франция, Германия, Италия, страны Вишеградской группы), выявлены и типологизированы различные модели двустороннего инвестиционного сотрудничества Китая со странами ЕС. В фокусе внимания автора – начатый в последние годы в Евросоюзе процесс создания на наднациональном уровне механизмов контроля над прямыми иностранными инвестициями. Параллельно с этим процессом происходит формирование общей позиции государств-членов касательно форматов и перспектив сотрудничества с Китаем в рамках инициативы “Пояс и путь”.

Статья Елизаветы Игоревны Матюховой “Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии *COVID-19*: проявление солидарности или угроза сплоченности?” посвящена анализу новых аспектов миграционного вызова, перед которым оказался Европейский союз в связи с распространением коронавирусной инфекции, его влиянию на сплоченность стран – участниц ЕС, а также инициатив на европейском и страновом уровнях по поиску ответов на этот вызов. Автор, используя дискурс-анализ и институциональный подход, делает вывод о том, что пандемия *COVID-19* выступает в качестве триггер-системного фактора, способствующего усугублению обстановки вокруг ключевой для Европейского союза миграционной проблемы. Перед государствами-членами стоит задача применения инклюзивных методов регулирования миграционных потоков, поскольку миграция является важным ресурсом развития, учитывая прежде всего демографические тенденции в Евросоюзе. ЕС и государства-члены принимают различные меры по улучшению положения мигрантов и беженцев, однако им не удается в полной мере гарантировать мигрантам и беженцам защиту здоровья, достойные и стабильные условия жизни, социальное обеспечение и доступ к рынку труда.

Завершая работу в уходящем году, редакция журнала благодарит всех авторов, представивших к публикации результаты своих научных исследований, а также рецензентов – специалистов ИМЭМО РАН и других ведущих научных и образовательных организаций России, без которых журнал не мог бы осуществить надлежащую экспертизу текстов по принципу двойного слепого рецензирования. Всем здоровья и творческих успехов в новом году!

*Прохоренко И.Л.*  
главный редактор журнала

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ВОЕННО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРИОДА КОРОНАКРИЗИСА

© КАЗЕННОВ С.Ю., КУМАЧЕВ В.Н., КОРОЛЕВА Е.М., 2020

КАЗЕННОВ Сергей Юрьевич, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник группы глобализации военно-экономических процессов отдела военно-экономических исследований безопасности Центра международной безопасности.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([imemoran@imemo.ru](mailto:imemoran@imemo.ru)).

КУМАЧЕВ Владимир Николаевич, старший научный сотрудник группы глобализации военно-экономических процессов отдела военно-экономических исследований безопасности Центра международной безопасности.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([kumach-44@yandex.ru](mailto:kumach-44@yandex.ru)).

КОРОЛЕВА Евгения Михайловна, научный сотрудник сектора военной экономики и инноваций отдела военно-экономических исследований безопасности Центра международной безопасности.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([koroleva@imemo.ru](mailto:koroleva@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-5656-3791.

---

Казеннов С.Ю., Кумачев В.Н., Королева Е.М. Некоторые особенности военно-экономической деятельности периода коронакризиса.

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 4, сс. 13-26. DOI: 10.20542/afj-2020-4-13-26

---

DOI: 10.20542/afj-2020-4-13-26

УДК: 338.245

Статья поступила в редакцию 25.06.2020.

Коронакризис – собирательное обозначение нынешнего этапа глобального системного кризиса, в котором *COVID-19* – катализатор, триггер многих происходящих процессов, в том числе разрушительных и дестабилизирующих. В статье рассматривается влияние коронакризиса на военно-экономическую деятельность (ВЭД) – прямое и косвенное. С одной стороны, пандемия *COVID-19* затрудняет ВЭД, ее непосредственное функционирование, включая кадровое обеспечение, снижение платежеспособного спроса, возможности финансирования, осуществления военно-технического сотрудничества. С другой, в условиях распространения коронавирусной инфекции наблюдается рост глобальной напряженности, конфронтационности, психологической неустойчивости, поведенческого радикализма. Это находит свое отражение в востребованности военной мощи, силовых инструментов в том или ином качестве некоего “страховочного пояса” и, соответственно, продукции ВЭД, в том числе нетрадиционной, для “гибридных” противостояний. Кроме того, пандемия *COVID-19* стала фактором повышения роли ВЭД как одного из “локомотивов” выхода из коронакризиса, технологического инкубатора.

**Ключевые слова:** военно-экономическая деятельность, коронакризис, пандемия *COVID-19*, военно-экономические дисбалансы, военные расколы, оборонная сфера, безопасность.

Прежде всего поясним: коронакризис – это обобщенное обозначение нынешнего этапа системного кризиса на данном временном отрезке, сфокусированного на пандемии *COVID-19*, ее проявлениях и последствиях. Этот глобальный кризис связан как с проблемами переходного миропорядка, так и с очередной коренной сменой технико-хозяйственных

укладов, совершающейся на наших глазах. Проблема *COVID-19* – его составная часть, сегодня наиболее рельефная, знаковая. Она очень плотно, глубоко вмонтирована в весь комплекс происходящих процессов, в том числе разрушительных. Коронавирусная инфекция выступает зачастую как их катализатор, бустер, каскадный мультипликатор, при этом проецируется на самые разные области внешней и внутренней безопасности, в числе прочего и на сферу оборонной и военно-экономической деятельности.

### КОМПЛЕКСНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ КОРОНАКРИЗИСА НА ВЭД

Сегодняшняя ситуация с *COVID-19* в плане его воздействия на оборонную сферу – это не только прямые медико-биологические, санитарно-эпидемические аспекты, хотя и они очень важны. В Европе в 2020 г. по причине *COVID-19* отменен, сокращен по формату и составу ряд военных учений разного уровня, включая крупные учения НАТО “Защитник Европы” с трансатлантической переброской войск и их выдвиганием к восточным рубежам блока, маневры на севере Норвегии с участием ненаатовских стран, учения в Южной Корее и т.д. Были временно поставлены на прикол американский и французский авианосцы, часть команд которых заразилась *COVID-19* [1]. Болезнь поразила и треть курсантов-нахимовцев в ходе подготовки к Параду Победы 2020 г. в России. Заражение *COVID-19* отмечено на 150 военных базах на территории США. Вирус серьезным образом затронул персонал многих оборонно-промышленных предприятий в мире.

Никак не меньшее значение (возможно, даже большее, чем прямое влияние), имеют косвенные аспекты коронакризиса: психолого-поведенческие и цивилизационные – с глубоким поражением общественного сознания, дестабилизирующими последствиями. Эти аспекты необходимо проанализировать, принимать во внимание в оценке текущей ситуации и перспективных трендов, состояния дел, балансов сил, намерений и поступков как во внешней, так и во внутренней политике.

Коронакризис в этом смысле, безусловно, влияет на формирование среды для функционирования и развития оборонной сферы и ВЭД, задания стимулов, ограничителей, правил игры на страновом, региональном и международном пространстве. С одной стороны, это падение валового внутреннего продукта (ВВП), темпов экономического развития с сокращением возможностей для выделения средств на ВЭД, реализацию результатов этой деятельности на рынках гособоронзаказа (ГОЗ) и военно-технического сотрудничества (ВТС). С другой – рост нестабильности в мире, его турбулентности, непредсказуемости, конфронтационности, действий по принципу “все против всех”. Следствием этого стала потребность в некоем “страховочном поясе” в виде традиционной военной мощи, средств сдерживания, даже избыточных, и в соответствующих военно-экономических приготовлениях.

Новые мотивации появляются для обострения старых конфликтов и противоречий, подпитывая существовавшие ранее. Возникает искушение переложить ответственность за внутренние проблемы, множющиеся в кризисных условиях, на “внешних недругов” (идет их активный поиск), решать свои геополитические чаяния именно в сегодняшних обстоятельствах. Налицо одновременное стремление повысить собственный вес в мире, в том числе за счет военной экспансии, угрозы применения силы, особенно в ситуации, когда разные страны по-разному переживают *COVID-19* [2]. Кстати, это весьма отчетливо можно наблюдать в ходе резкого обострения ряда региональных конфликтов, создания кризисных и даже “революционных” ситуаций, например, по периметру границ РФ, в ее геополитическом “мягком подбрюшье” (англ. идиома *Soft Underbelly*).

В условиях пандемии желательно так называемое водяное перемирие, как в известной сказке Р. Киплинга о Маугли, когда во время сильной засухи хищники перестают охотиться у источника. Однако призывы Генерального секретаря ООН А. Гуттериша объявить глобальное прекращение огня в период пандемии, снизить взаимные претензии, амбиции, уровень конфронтации (при подразумеваемом в этом случае сокращении военных бюджетов и объемов военного производства), к сожалению, не имеют продолжения в виде двусторонних или многосторонних инициатив и соглашений, хотя на словах все “стремятся к миру”.

В процессе развития коронакризиса наблюдается резкий рост внутренней нестабильности, всеобщего недовольства по любому поводу и даже при его отсутствии, бунтарства, проявлений сепаратизма, экстремизма, терроризма, не исключая и самые благополучные в социально-экономическом отношении страны, на фоне падения доходов населения и государства. Это ставит вопрос о наличии и создании особого класса вооружений, военной и специальной техники (ВВСТ), в том числе нелетальных, для действий в условиях городов, а также спецсредств, экипировки, средств и способов контроля, нейтрализации, кибертехнологий, что особо важно в эпоху “смартфонно-сетевых” революций (например, информационно-когнитивное воздействие, инфразвук, геолокация и т.д.) [3]. В полной мере это относится и к средствам осуществления контртеррористических операций, между прочим, высокотехнологичным и дорогостоящим, включая космические средства наблюдения и разведки, идентификации. Крайне интересен в этом плане опыт Израиля, разнообразный и весьма успешный [4; 5].

Очевидна тесная прямая зависимость между общеэкономическим развитием, размером и динамикой ВВП различных стран и возможностью, а также склонностью выделять средства, в тех или иных объемах, на оборону и безопасность, военно-экономическую деятельность. Эта зависимость отнюдь не автоматическая. Есть много обстоятельств, когда оборона и безопасность перевешивают все остальное: если “отечество в опасности”, то призывы “затянуть пояса” воспринимаются как само собой разумеющееся, по крайней мере в России. Вообще проблема “пушек и масла” очень неоднозначна, это не просто перекачивание финансов из одного кармана в другой, с получением немедленного эффекта от данного процесса. Например, до 85% расходов на ГОЗ и содержание оборонно-промышленного комплекса (ОПК) в РФ носит возвратный характер – через зарплаты, расходы на социальные и региональные нужды, инфраструктуру, в том числе двойного использования, доходы от инноваций, технологических прорывов, “двойных” технологий и т.д.

В целом мировая экономика в 2020 г. испытывала отрицательные темпы роста (Китай, скорее всего, – исключение), хотя это снижение оказалось не столь значительным, как это следовало из пикового падения экономики во втором квартале. Несмотря на новую волну COVID-19, во второй половине 2020 г. в мировой экономике не произошло новых драматических провалов, “афтершоков”. Что касается военных расходов, то эти перемены по-разному отражаются на их динамике у ведущих (по данному параметру) стран мира. Ощутимые сокращения могут, например, коснуться Саудовской Аравии, продолжится, видимо, рост военных расходов в Индии.

В США даже с учетом коронакризиса и обнулением темпов роста ВВП принят рекордный оборонный бюджет на 2021 финансовый год. И это не просто эксцесс года президентских выборов. На разработку перспективных технологий (*Advanced Capabilities Enablers, ACE*) предлагается выделить 1/7 часть затребованного финансирования. Заметим, что эта сумма существенно превышает весь оборонный бюджет Российской Федерации в его номинальном пересчете в долларовом эквиваленте. Ожидается существенный рост американских расходов на военный космос и новейшие технологии.

Одновременно США планируют существенную рационализацию своей военно-экономической деятельности в течение ближайших пяти лет. Будет отменено или отсрочено выполнение 80 программ, запланирован вывод из эксплуатации определенной части устаревающих авиатехники и средств ВМФ с экономией нескольких десятков млрд долл. [6, р. 10] Китай, чей номинальный оборонный бюджет составляет четверть американского, также увеличивает военные расходы, правда, этот рост – самый низкий за последние годы [7, р. 1]. При этом в условиях коронакризиса вопросы внутренней безопасности и стабильности (и расходов на их обеспечение, прежде всего в социально-экономическом сегменте) становятся приоритетными. Так, в Европейском союзе (его члены в основном являются и членами блока НАТО) опасаются достижения “неприемлемого” уровня безработицы. Поэтому здесь с осторожностью воспринимают призывы США о 4%-ном (в год) росте расходов на оборону.

Если говорить о России, то падение ее ВВП во втором квартале составило 9.6%. В августе 2020 г. Президент РФ В. Путин озвучил планку потерь ВВП страны на 2020 г. в 5–6%

в годовом исчислении [8]. Считается, что именно “регулируемость” рыночной экономики РФ, своевременные административные меры позволили избежать более серьезных потерь, держать под контролем инфляцию (4.6% в сентябре 2020 г., ее пик, по прогнозам Росбанка, придется на январь–февраль 2021 г.) и безработицу. В 2021 г. ожидаются нынешние мировые цены на нефть – в коридоре 40–45 долл. за баррель. На Московском финансовом форуме (8 сентября 2020 г.) был озвучен прогноз Центробанка по темпам роста российского ВВП: на 2021 г. – 3.5–4.5%, на 2022–2023 гг. – 2.5–3.5% (правительственный прогноз несколько ниже, причем самый низкий – на 2023 г.). Подчеркнем, все эти “умеренные” (умеренно-оптимистические) прогнозы делались до осеннего всплеска заболеваемости и связанных с ним проблем.

Это, в свою очередь, может означать, что, при большой вероятности пересмотра оборонного бюджета РФ, в том числе структурного, а также затрат на ГОЗ, на развитие и функционирование отечественного ОПК, оптимизация расходов в оборонной сфере РФ все же не будет носить радикального характера. Напомним, что все последние годы, после пика в 2016 г., оборонный бюджет РФ находится на стабильном уровне или даже имеет тенденции к сокращению – с 3.5% ВВП до 2.85% ВВП в 2020 г. (зарубежные аналитические структуры предполагают эти показатели заниженными, впрочем, есть и противоположные мнения) [9; 10, р. 194; 11]. Это отчасти связано с тем, что основные планы по обновлению ВВСТ в вооруженных силах (ВС) РФ уже реализованы и дальнейшая деятельность в данном направлении не требует явно выраженных аккордных усилий. При этом, как считается, нижняя граница “безопасного” военного бюджета РФ сегодня находится на уровне 2.5–2.6% ВВП (именно таковой она может оказаться в 2022–2023 гг.), хотя и может быть пересмотрена с учетом действий и намерений в военном и военно-экономическом отношении у других стран.

В данном ракурсе отметим известный “Меморандум А. Силуанова” – предложения Минфина России (июль 2020 г.) о секвестировании расходов по Госпрограмме вооружений (ГПВ) в сфере обороны и космоса на три предстоящих года на несколько сот миллиардов рублей. Важна даже не величина (на фоне нынешних бюджетов Министерства обороны и Роскосмоса она не столь значима – 5–7%), а сам подход и его публичное озвучивание: значит, эти расходы “можно трогать” и пересматривать в будущем [12].

Каковы перспективы выхода мировой экономики из коронакризиса, обусловленного *COVID-19*, и каковы последствия этого для сферы безопасности и обороны? Оптимисты говорят о полутора–трех годах до выхода на прежнюю траекторию развития с “рубцеванием” нанесенного кризисом ущерба. Другое мнение, достаточно распространенное, – кризис продлится несколько лет, до 2030 г. (с пиком в 2021–2023 гг.) [13, р. 1]. Величина средств, необходимых для решения посткризисных проблем, например, восстановления логистики, инфраструктуры, мировой торговли (темпы ее сокращения во время пандемии *COVID-19* вдвое превышают темпы падения глобального ВВП), осуществления структурных изменений в экономике, воссоздания системы международной и внутренней безопасности, может находиться в диапазоне 10–30 трлн долл.

При этом полностью “в привычном виде” мир может не восстановиться никогда. Возможно, мы стоим на пороге той самой “новой нормальности”, о которой сегодня столько говорят. Придется многое пересмотреть в системе ценностей, политических и цивилизационных предпочтениях, в масштабах и схемах потребления, отношении к государству, в конце концов, в геополитических амбициях и путях их реализации на международной арене с поиском более экономных сценариев и средств. Например, будут ли охваченные расово-этническими противоречиями американское общество и даже политические элиты с прежним упорством настроены на осуществление глобальной политики на принципах жесткого доминирования, с масштабным использованием военной мощи, прямым или косвенным?

Пандемия *COVID-19* может быть осложнена другими серьезными заболеваниями, будет носить возвратный характер, мутировать и дрейфовать из одного региона в другие. Как это было в период знаменитой “испанки” (которая якобы остановила Первую мировую войну). Сегодня подобный сценарий только многократно усилится коммуникационно-транспортными возможностями. Климатические изменения и без того низкий и снижающийся уровень жизни,

не только в слаборазвитых странах, вызовут разрушительные волны все более масштабной миграции в развитые государства при зримой радикализации мигрантского сообщества. Вполне вероятны кризис идентичности наций, в том числе ведущих, создание условий для “цветных” революций, гражданских войн.

Сегодняшняя политика “денежного количественного смягчения”, стремление залить коронакризис “вертолетными деньгами”, скорее всего, уже в близкой перспективе вызовут вал инфляции, жесткий кризис кредитно-долговой системы, на которой, собственно, во многом и базируется вся современная экономика производства, потребления, инвестирования. Попытки манипуляции с налогами могут внести дополнительную разбалансировку в экономику. Целостность и взаимозависимость современного мира, “сжатие” пространства и времени только усилят мультиплицирующий эффект, упростят реализацию “принципа домино”. Широко распространено мнение, что нынешняя ситуация вообще является “разминкой” в преддверии куда более серьезных потрясений и испытаний, к которым современный мир совершенно не готов – экономически, политически, психологически.

### МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРОНАКРИЗИСУ В ОБОРОННОЙ СФЕРЕ

Многие страны мира, в том числе ведущие, несут в связи с *COVID-19* весомые потери, что заставляет их разрабатывать и претворять в жизнь неотложные меры в этом направлении. 20 марта 2020 г. замминистра обороны США по закупкам и тыловому обеспечению Э. Лорд подписала меморандум “О функционировании критических элементов оборонно-промышленной базы США” (*DIB*), направленный на обеспечение стабильности работы оборонных предприятий страны и выполнения заказов Пентагона в условиях пандемии. Это касается всего комплекса вопросов логистики, инфраструктуры, сопровождения полного жизненного цикла ВВСТ, производства и ритмичных поставок компонентов, систем и средств программного обеспечения, элементной базы и т.д. Меморандум Э. Лорд является дополнением к сделанному ранее заявлению Министерства внутренних дел США по принятию мер руководством компаний, правительствами штатов и местными властями по реализации оборонно-промышленных и общеэкономических возможностей в условиях *COVID-19*. Это включает поддержание кадрового потенциала и его здоровья, особенно в важнейших отраслях национальной промышленности. Особо оговариваются требования к персоналу сферы ОПК по личной санитарно-эпидемической безопасности, сохранению работоспособности.

Проводится соответствующая работа с представителями военно-промышленных фирм в целях выявления их проблем, в том числе кадровых, способности функционировать в условиях *COVID-19*, возможности перевода части персонала на удаленную работу. Свое видение ситуации и отчеты о принятых мерах по обеспечению безопасности персонала, поддержанию кооперационных цепочек, взаимодействию с партнерами по бизнесу и заказчиками представили ведущие военно-промышленные компании *Boeing, General Electric, Lockheed Martin* и др. Среди принимаемых мер, в частности, – сокращение перемещений персонала, командировок, “избыточных” посещений, введение чрезвычайных мер санитарного контроля, дезинфекции. Причем первоначальный оптимизм у многих сменился более реалистичными выводами. Так, корпорация *Boeing* в августе 2020 г. была вынуждена объявить о “добровольном” увольнении значительной части персонала (в некоторых подразделениях – до трети) в связи со сложной эпидемической ситуацией и невозможностью поддерживать производство на прежнем уровне [14].

В рамках “Закона об оборонном производстве” Министерство обороны США выделило около 40 млн долл. на поддержку и укрепление критически важных технологий, особенно пострадавших в кризисной ситуации, в первую очередь в авиационной и ракетно-космической промышленности (АРКП) и судостроении (например, микроэлектроника, производство корабельных винтов). Кроме того, некоторые из поддерживаемых предприятий находятся в регионах США, испытавших наибольшие проблемы с *COVID-19*. Среди решаемых при этом задач – импортозамещение, снижение зависимости США от внешних поставок зарубежных комплектующих и связанных с этим рисков для национальной безопасности. Это также ликвидация “узких мест” в производственных цепочках, нарушенных в ходе пандемии

COVID-19, поддержка соответствующей инфраструктуры и транспортных мощностей [15, p. 2].

Примечательно, что в оборонный бюджет США на 2021 г. включены расходы на разработку и тестирование вакцины от COVID-19. В июне 2020 г. в Постоянном комитете по разведке Палаты представителей американского Конгресса проходили слушания по содержанию "Национальной разведывательной оценки возможных угроз национальной безопасности США со стороны COVID-19 и путей противодействия им". Рассмотрено три основных аспекта. Во-первых, в плане оценки медико-санитарной составляющей COVID-19; во-вторых, влияния данной проблемы на национальную экономику и оборонный комплекс; в-третьих, это задачи прогнозирования изменений миропорядка, системы международной безопасности, баланса сил в мире и соответствующей разработки эффективных мер в области национальной обороны и безопасности.

В Европе те страны и компании (например, Великобритания и *BAE Systems*), которые первоначально не придали проблеме COVID-19 должного внимания, впоследствии были вынуждены принимать экстренные меры по купированию пандемии. В итоге *BAE Systems* выработала концепцию "безопасной рабочей среды" для своих сотрудников, клиентов, поставщиков в целях минимизации воздействия пандемии на функционирование бизнеса. Компания *Matra (MBDA)*, известный производитель военной техники, временно закрывала ряд предприятий во Франции и Италии с проведением комплексной дезинфекции, часть сотрудников была переведена на дистанционный режим работы. Требования обеспечения безопасности бизнеса и персонала в условиях COVID-19 соблюдаются также в отделениях *MBDA* в ряде других стран Европы, в ОАЭ, Индии, Катаре, Саудовской Аравии. Компания *Airbus* временно останавливала работу всех своих предприятий в Испании и во Франции. Судостроительная фирма *Fincantier* (Италия), владеющая 20 верфями на четырех континентах, временно прекращала работу на своих предприятиях, как подчеркивается, без ущерба для выполнения заказов, без сокращения персонала и снижения зарплат. Невыход на работу был компенсирован сокращением сроков отпусков [16, p. 3]. На пике второй волны пандемии серьезно просела сфера высоких и оборонных технологий Израиля, в некоторых секторах – на треть. И это несмотря на известное отношение в Израиле к санитарно-эпидемическому контролю.

В России, в основном своевременно и эффективно среагировавшей на пандемию, фактор COVID-19, если судить по официальной информации, сказался на оборонной и оборонно-промышленной сфере меньше, чем это могло бы случиться в иных обстоятельствах. Подводя итоги стратегическому командно-штабному учению "Кавказ-2020" (завершилось 26 сентября 2020 г.), министр обороны РФ С. Шойгу подчеркнул, что меры, принятые в связи с COVID-19, позволили не допустить снижения боевых возможностей вооруженных сил. В ВС создана эффективная система противодействия пандемии, что позволило избежать массовых заражений военнослужащих, выполнить запланированные мероприятия учебно-боевой деятельности. В весенний пик COVID-19 работало 98% головных предприятий ОПК РФ, дистанционно трудилась примерно четверть персонала [17, p. 2]. Мероприятия по дезинфекции и другие противоэпидемические меры проведены у нескольких сот предприятий ОПК, в том числе при активном привлечении соответствующих структур ВС РФ.

В ходе итогового заседания Расширенной коллегии МО РФ 21 декабря 2020 г. С. Шойгу сообщил, что значительное число предприятий ОПК в условиях пандемии все же было вынуждено остановить работу, всего в ОПК в разгар COVID-19 было зарегистрировано 2.3 млн случаев нахождения специалистов на самоизоляции. Принятие своевременных мер, среди которых – жесткий контроль, опережающее финансирование, личное вмешательство Верховного Главнокомандующего ВС РФ, позволило радикально изменить ситуацию, обеспечить выполнение ГОЗ на середину декабря 2020 г. на 99%. Как подчеркнул С. Шойгу, заболеваемость COVID-19 на 100 тыс. человек в ВС РФ оказалась на 37% ниже, чем по стране в целом. Началась массовая вакцинация военнослужащих, армия приняла активное участие в создании вакцины "Спутник V" и ее тестировании.

В. Путин, присутствовавший на коллегии, в своем выступлении особо отметил, что в ходе COVID-19 не допущено сбоев в обеспечении обороноспособности страны, решении текущих задач по перевооружению ВС и созданию перспективных ВВСТ и технологий [18]. В

то же время в ходе инспекционной поездки на предприятия ОПК Иркутска и Комсомольска-на-Амуре (август 2020 г.) С. Шойгу высказал определенные претензии к тем руководителям, которые хотели бы использовать фактор *COVID-19* для получения щадящего режима работы, увеличения сроков выполнения гособоронзаказа, в числе прочего указывая на проблемы с соисполнителями и поставщиками комплектующих. Что, заметим, и помимо *COVID-19* является серьезной проблемой ОПК и ГОЗ и требует особого контроля по всей вертикали производственных цепочек.

Министерство обороны РФ в этих сложных условиях расширило практику 80%-го авансирования контрактов по ГОЗ, что является особо чувствительным для АРКП и судостроения. Фирмам ОПК оказывается финансовая поддержка в виде субсидий по возмещению части затрат на оплату процентов по кредитам, полученным от российских кредитных организаций, прежде всего направляемым на осуществление инновационных и инвестиционных проектов для создания и выпуска высокотехнологичной продукции, в том числе гражданского назначения. Стратегические предприятия оборонно-промышленного комплекса РФ также субсидируются для недопущения их банкротства. Предприятия ОПК могут получить целевую поддержку государства в рамках неотложных мер по обеспечению устойчивости российской экономики в условиях кризиса. Что касается ускоренного размещения ГОЗ для поддержки ОПК, то эти вопросы должны четко увязываться с задачами и возможностями заказчика, в первую очередь МО РФ. Это важно при планировании производства перспективной продукции, требующего дополнительной опережающей подготовки.

Было бы неправильно говорить, что в период *COVID-19* и сокращения финансовых возможностей упор в военно-промышленной политике РФ делается преимущественно на модернизацию уже существующих ВВСТ, хотя ряд из них имеет очень значительный модификационный ресурс (об этой проблеме – ниже). Более того, военно-промышленные фирмы во многих случаях сами финансируют и осуществляют деятельность по перспективным НИОКР и технологическим заделам, в том числе с учетом востребованности на рынках завтрашнего дня. Происходит обновление производственной базы, внедрение современных средств и методов управления, цифровизация и т.д., что способно повысить функциональную и коммерческую эффективность ВЭД. Течение *COVID-19*, его медицинские, кадровые проявления делают еще более актуальными задачи роботизации и автоматизации всей оборонной и оборонно-промышленной сферы, создания и применения безэкипажных аппаратов и модулей, БПЛА, систем искусственного интеллекта и информационных технологий.

Глава Минпромторга Д. Мантуров особо отмечает кадровую политику российского ОПК, что позволило минимизировать влияние *COVID-19* на исполнение ГОЗ. Было налажено четкое взаимодействие компаний ОПК, местных властей и Роспотребнадзора, органов здравоохранения. Вообще бережное отношение к кадрам, “неэластичность” увольнений – это сегодня еще и задача предотвращения массовой безработицы, особенно в моногородах, что является одной из отличительных черт отечественного ОПК с его высокой социальной ответственностью [19].

Скорее всего, *COVID-19* нанесет мощный удар по процессам интернационализации, глобализации военного бизнеса, с фрагментацией не только экономического, но и геополитического пространства. Влияние на сферу ВТС может оказаться весьма значительным, что важно и для понимания перспектив ВЭД РФ в целом. Очень остро (помимо политических аспектов) стоит вопрос импортозамещения, переноса производства комплектующих, узлов и компонентов на территории стран с головными производствами. Seriously нарушены логистика, система поставок в ходе кооперационных связей между ОПК различных стран. Ряд компаний и предприятий, среди них, например, “Уралвагонзавод”, получают от экспорта ВВСТ преобладающую часть своей прибыли и инвестиционного капитала. На сегодня ситуация вполне приемлема, идет исполнение заключенных ранее долговременных масштабных контрактов, но она может сказаться позже, при оформлении новых сделок. В ходе отчета Правительства РФ в Госдуме в июле 2020 г. были приведены следующие данные: экспортные поставки российских ВВСТ охватывают несколько десятков стран, составляют 15 млрд долл. в год, портфель заказов – 55 млрд долл [20].

В условиях пролонгированной пандемии *COVID-19* у стран-заказчиков (а 2/3 мирового рынка оружия – развивающиеся страны) может не оказаться достаточных средств на дорогостоящие закупки. Уже идут отказы и переносы сроков исполнения контрактов, снижение серий заказанного оружия, в том числе в отношении поставок из России, при растянутых сроках кредитного погашения. Рынок оружия – в принципе достаточно сложный, с жесткой, недобросовестной конкуренцией, с попытками дискриминации, изоляции российских поставщиков, создания для них всякого рода финансово-политических ловушек, например, с использованием режима *CAATSA*<sup>1</sup>. Причем это предполагает и санкции для получателей российских ВВСТ, их участия в разнообразных кредитно-финансовых, кооперационных, торгово-экономических проектах, даже не имеющих отношения к оборонной сфере.

Впрочем, Россия находит возможности для их обхода. Во-первых, российское оружие имеет хорошую репутацию, оно достаточно дешевое и простое в обращении, пользователи к нему привыкли. Во-вторых, *COVID-19* породил новую нестабильность в мире, например, на границах Индии с Китаем и Пакистаном: возникла и необходимость срочных поставок [21 р. 3]. В-третьих, партнеры России реализуют приемлемые обходные схемы сделок и оплаты российского оружия, избегая западных санкций. Как заявил гендиректор АО «Рособоронэкспорт» (на который приходится 85% российского экспорта вооружений) А. Михеев, крупный экспортер привык сталкиваться с подобными проблемами. В апреле 2020 г. В. Путин поставил задачу найти эффективные способы сохранить лидирующие позиции России в экспорте военной продукции, гибко и быстро реагировать на пандемию *COVID-19* по формам и методам ведения бизнеса [22, р. 7].

### СОВОКУПНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КОРОНАКРИЗИСА ДЛЯ ОБОРОННОЙ СФЕРЫ ЕЩЕ ПРЕДСТОИТ ОЦЕНИТЬ

Как оказалось, Правительство РФ очень своевременно приняло решение о выделении отечественной промышленности в целях стабилизации и недопущения сбоя в условиях *COVID-19* помощи на сумму в размере 1.3% ВВП страны [23, р. 10]. В любом случае российские ВЭД и ОПК должны следовать четкому целеполаганию, задаваемому интересами национальной безопасности, руководствоваться в выборе проектов и программ, их приоритетности и востребованности в нынешней ситуации рекомендациями квалифицированной и беспристрастной, комплексной (не только отраслевой) экспертизы [24].

Так, вызывают вопросы крайне затратный проект «Морской старт», планы создания серии универсальных десантных кораблей (УДК типа «Мистраль»), авианосцев и иных сил дальней морской зоны и т.д. Особые обстоятельства – необходимость загрузки ОПК в военно-промышленных моногородах и монорайонах, прежде всего в восточной части страны или, например, в Крыму. За исключением сфер и направлений, где действительно паритетная гонка вооружений с участием России неизбежна (оборонный космос, стратегические и новейшие вооружения и технологии и др.), необходимо решительно отказываться от всякого рода симметрично-зеркальных начинаний [25]. Тем более, что на Западе существует целое аналитическое направление, задачей которого является подталкивание России к значительным тратам, в том числе по тупиковым военно-техническим направлениям, в целях «измотать» РФ в гонке вооружений, повторить сценарий развала СССР [26; 27].

В целом же достаточно оснований полагать, что в условиях коронакризиса, его разнообразных проявлений, роста международной и внутривосточной напряженности, неопределенности оборонная и военно-экономическая деятельность как инструмент политики, в самых разных формах, будет весьма востребована, по крайней мере ее роль не будет снижаться. Оборонную сферу, ВЭД и ОПК наверняка по традиции попытаются использовать и в качестве «локомотива развития» для выхода из кризиса. Сегодня ОПК, как и ранее, если не в большей степени, выступает как генератор научно-технических и технологических прорывов, производитель и потребитель «двойных» технологий, наконец, как мощный работодатель. С учетом гибридизации конфликтов, их мультидоменности расширяется диапазон ВЭД, с

<sup>1</sup> CAATSA – *Countering America's Adversaries Through Sanctions Act* – «Закон о противодействии противникам Америки посредством санкций», вступил в силу в августе 2017 г.

вовлечением в нее ранее сугубо “невоенных” и “двойных” технологий и сфер знаний, ростом потребностей в ВВСТ нового поколения.

Что касается РФ, то для нее опора в обеспечении национальной безопасности на военную мощь и ВЭД является безусловным императивом. Особенно принимая во внимание, что для современной России достаточно проблемным является перераспределение средств и усилий по обеспечению национальной безопасности с “жесткой”, военной силы на “мягкую”, а также возложение части задач коллективной обороны и безопасности, по самым разным причинам, на немногочисленных союзников и партнеров. Кроме того, как уже говорилось, существуют приоритеты, на которых нельзя экономить – среди них прорывные технологии, стратегическое сдерживание, управление, РЭБ, Арктика. Сегодня требуют все больше внимания обеспечение безопасности в зоне ближнего зарубежья, постсоветского пространства, создание ВВСТ для их надежного использования в аридных, горных, иных экстремальных условиях.

На наш взгляд, рассматривая российскую оборонную и военно-экономическую деятельность и расходы на них через призму *COVID-19*, следует говорить не только о сокращениях, а скорее о структурных изменениях. Есть сектора, которые требуют как раз наращивания усилий. А в определенных областях можно заморозить, снизить темпы, сократить серии выпуска, сместив сроки выполнения ГОЗ или, например, заменив закупки новых вооружений на глубокую модернизацию существующих (а это экономия до половины и даже до 2/3 финансовых средств) и т.д.

Что-то вообще следует убрать из приоритетов ВЭД, ГПВ, ГОЗ, поскольку это не соответствует ни потребностям российской оборонной и национальной безопасности, ни технико-технологическим и экономическим возможностям страны на современном этапе, ни даже ложно понимаемому престижу государства, тем более при настойчивом лоббировании отдельных проектов со стороны производителя и заказчика [28, р. 4]. Это особенно важно с учетом капиталоемкости, долговременности в исполнении, масштабности современных проектов в области вооружений, сложности в организации производственных цепочек (до нескольких сот и даже тысяч предприятий и организаций разного уровня, подчинения, форм собственности).

С учетом коронакризиса, при необходимости максимальной экономии средств и ресурсов, в том числе в оборонной сфере, возрастает роль осуществления так называемого асимметричного сдерживания. А это использование возможностей межвидового, “межсреднего” (мультидоменного) взаимодействия высокоинтегрированных, в рамках единого сетецентрического управления, ограниченных сил и средств для решения поставленных задач при таргетированном воздействии на ключевые звенья, “узкие места” обороны (в ее системном понимании) оппонента [29]. Так, теснейшее взаимодействие с элементами “мягкой силы”, применение гражданских и двойных технологий может потребовать меньше традиционного дорогостоящего “железа”, особенно с учетом быстрой смены технологий, стратегий, геополитики, гибридизации конфликтов [30]. В этом плане происходит определенное размывание границ между чисто военными и гражданскими, двойными технологиями, а это и сетевое программирование, и маркетинг, и резко расширившиеся возможности интернета, и многое другое [31; 32, р. 99; 33]. В связи с драматическим развитием коронакризиса и его проявлениями (а также некоторыми другими событиями) неизбежен новый всплеск интереса к химико-биологической проблематике как технологии и инструменту военной политики и геополитики. В том числе и в плане оценки влияния разных патогенов на те или иные народы, этносы, цивилизации, географические ареалы и регионы.

Можно с уверенностью полагать, что в ходе коронакризиса еще более обострится глобальное соперничество за военно-техническое превосходство. Именно “вертикальная” гонка вооружений все последние десятилетия являлась одним из центральных мест этого соперничества [34, р. 16]. При этом Россию всячески представляли в качестве аутсайдера этого соревнования, с учетом многочисленных проблем РФ в экономике, политике, оборонной сфере [35]. Судя по достижениям последнего времени, у ОПК Российской Федерации оказалось достаточно аргументов

для опровержения подобного мнения, не втягиваясь при этом в сверхзатратную симметрично-зеркальную гонку вооружений.

Необходимо подчеркнуть, что убыстрение хода технологического и военно-технического прогресса, его ветвление, дериватизация делают более трудным осуществление регулирования гонки вооружений, реализацию соответствующих дипломатических и переговорных мер. Однако, во-первых, важно учитывать возрастающие в условиях коронакризиса угрозы конвертации военной и военно-экономической мощи, накопленного самого современного и крайне дорогостоящего оружия в его боевое применение в реальных конфликтах. Во-вторых, это необходимость всесторонней экономии, в том числе в сфере ВЭД, так что попытки достижения результата в переговорной области являются еще более актуальными. Вряд ли стоит говорить, что никаких сокращений не может быть без реального взаимного доверия (не путать с “мерами доверия”). Какие-то односторонние шаги, не связанные с выработкой асимметричного подхода, как правило, воспринимаются не как миролюбие, а как проявление слабости. В любом случае необходим выбор эффективного и экономного варианта комплексной политики с приложением адекватных усилий, обеспечивающих нейтрализацию, обесценивание потенциалов оппонентов и соответственно их намерений.

На фоне вышесказанного подчеркнем еще раз: неверно рассматривать оборонную сферу, ВЭД упрощенно как некую обузу для экономики, общества, государства. В условиях *COVID-19* при сжатии гражданских, потребительских, инвестиционных рынков резко возрастает роль государства в качестве регулятора, контролера, спонсора, инвестора, заказчика и потребителя, в том числе в интересах обороны. Более того, снижение объемов военных расходов, оборонной и военно-экономической деятельности ниже определенного уровня неизбежно принесет потери не только для военной, внешней безопасности РФ, но и для внутренней, социально-экономической и политической, особенно с учетом многочисленных отраслевых моногородов на территории России и мультиплицирующего эффекта. Не случайно даже руководитель Счетной палаты РФ А. Кудрин, обычно очень внимательно и рачительно анализирующий расходы в российской экономике, в нынешней ситуации считает уровень военных расходов РФ и их долю в ВВП страны “оптимальными” [36].

В этом плане снова обратимся к предложениям Минфина РФ о сокращении расходов в оборонной сфере России [37]. Некоторые предложенные меры можно было бы считать вполне разумными, например, по увеличению срока выслуги для получения военной пенсии. Но при этом следует предусмотреть и значительное повышение текущих целевых, аккордных выплат за участие в боевых действиях, службу в “горячих точках”, исполнение особо ответственных функций и т.д. Именно в условиях *COVID-19*, психологического перенапряжения общества подобные рестрикционные меры, во-первых, несвоевременны, даже провокационны, а во-вторых, на них много не сэкономишь. Суммарно предложения Минфина тянут на 0.1% общего объема ВВП РФ – это “мелочь” в экономическом, но отнюдь не в политическом отношении. Есть куда более существенные возможности проведения рациональной и экономной политики в области обороны, о чем говорилось выше: отказ от дорогостоящих, при этом явно излишних для обороны и национальной безопасности РФ проектов. К тому же, по данным той же Счетной палаты, Министерство обороны РФ и сегодня не полностью осваивает выделяемые для него в бюджете финансовые средства.

Еще ряд моментов, на которых следует остановиться. В ходе *COVID-19* отмечается определенная склонность стран, в том числе ведущих, заниматься своими собственными проблемами, что некоторые расценили как новый изоляционизм, нежелание втягиваться в разрешение тех или иных региональных конфликтов, например, на постсоветском пространстве, в окружении России. Потому наблюдается стремление использовать данную ситуацию (как она видится подобным “наблюдателям”) для решения своих “сокровенных” задач, переформатирования геополитических конструкций. При этом внутренние беспорядки, которые хотя бы частично являются и продуктом *COVID-19*, чем бы они ни были вызваны, например, подогреваемые извне, безусловно, влияют на международную обстановку, во всей ее взаимообусловленности.

Как и предполагалось, коронакризис в своих медико-эпидемических проявлениях носит “многогорбый” характер, и с каждой из новых, тем более “высоких” волн заболевания психологическая устойчивость населения будет снижаться. И это не только реакция на прямые экономические потери, выражаемая в деструктивном, асоциальном поведении масс. Еще во времена холодной войны в рамках программ гражданской обороны во многих странах проводились эксперименты и исследования по способности населения переносить режим изоляции в ограниченных пространствах (за рамками режима пенитенциарной системы). Результат – эта переносимость оказалась крайне низкой, при резком возрастании депрессивно-агрессивных симптомов [38]. С одной стороны, сегодня уже произошла определенная адаптация экономики, в том числе и военной, а также общества к сложившейся ситуации и к необходимости сосуществовать с COVID-19 в течение длительного времени, по возможности с наименьшими потерями. С другой, нарастает влияние фактора неопределенности, копятся психологическая усталость, фаталистичность, при снижении веры в возможность восстановления и тем более роста мировой и национальных экономик, отдельных отраслей. “Привыкание” к COVID-19 сопровождается падением дисциплины (“коронакризис все спишет”), снижением трудовых мотиваций, равнодушием исполнителя, “ковид-диссидентством”, безразличием к реализации противоэпидемических мер и т.д.

Поэтому, во-первых, новой жесткой и эффективной самоизоляции, тем более герметичного карантина добиться все равно не удастся. Во-вторых, властям всех уровней придется балансировать между требованиями санитарно-эпидемической безопасности, угрозой заражений и смертей и объективной картиной социально-экономической и политической ситуации, желанием масс зарабатывать, болеть, “быть свободными и ходить без масок”. Причем это будет иметь место в условиях, возможно, одновременного дальнейшего ухудшения экономического положения, нарастания недовольства масс любыми действиями и решениями властей, роста “погромных” настроений. Все это бумерангом бьет по целостной сфере безопасности во всех ее аспектах, в том числе по оборонной и военно-экономической составляющей.

Именно психологический фактор может оказаться одним из решающих для обеспечения успешного выхода из COVID-19. С учетом неснижающейся важности оборонной сферы, сектора ВЭД, ОПК особое внимание, наряду с проблемой физического здоровья, необходимо уделять психологической поддержке военнослужащих, персонала, членов их семей. В ходе селекторного совещания (13 октября 2020 г.) по случаю очередного призыва в ряды ВС РФ министр обороны С. Шойгу напомнил об особой ответственности руководства всех уровней за обеспечение комплексной санитарно-медицинской безопасности во вверенных им организациях [39].

Нарастающая лимитированность ресурсов и расходов в условиях COVID-19 еще больше подчеркивает актуальность, выводит на первый план рациональное сочетание факторов “пушек и масла” [40]. Выход из кризисной ситуации может оказаться небыстрым, болезненным, очень затратным, “социально ориентированным”, что неизбежно скажется на обстоятельствах развития и функционирования оборонной сферы, с поиском возможностей оптимизации оборонных расходов в пользу решения социально-экономических проблем. Тем более остро стоит вопрос всестороннего повышения эффективности ВЭД РФ, ее экономности, структурной заточенности на реализацию самых актуальных и неотложных задач по комплексному обеспечению национальной безопасности России [41]. Коронакризис – это серьезное испытание для всех, но также и возможность для России отработать сценарии и инструменты осуществления эффективной политики в чрезвычайных обстоятельствах, в условиях жестких ограничений самого разного свойства, что может оказаться крайне важным в беспокойном и нестабильном мире настоящего и будущего.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Starr B., Browne R. Commander of Aircraft Carrier Hit by Coronavirus Outbreak Warns Navy “Decisive Action” Is Needed. *CNN Politics*, 01.04.2020. Available at: <https://edition.cnn.com/2020/03/31/politics/aircraft-carrier-coronavirus-outbreak/index.html> (accessed 21.09.2020).

2. Сивков К. Станет ли пандемия COVID-19 предтечей мировых войн. *Военно-промышленный курьер*, 03.06.2020. [Sivkov K. Stanet li pandemiya COVID-19 predtechei mirovykh voyn [Will the COVID-19 Pandemic Become a Forerunner of World Wars]. *Voенно-promyshlennyy kur'er*, 03.06.2020]. Available at: <https://www.vpk-news.ru/articles/57239> (accessed 12.07.2020).
3. The State in the Time of COVID-19. *The Economist*, 26.03.2020. Available at: <https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19> (accessed 05.10.2020).
4. Мелконян С. Изменения в военной доктрине Израиля. *Новый оборонный заказ. Стратегии*, 2020, № 4(63). [Melkonyan S. Izmeneniya v voennoy doktrine Izrailya [Changes in Israel's Military Doctrine]. *Novyy oboronnyy zakaz. Strategii*, 2020, no. 4(63)]. Available at: <https://dfnc.ru/arhiv-zhurnalov/2020-4-63/izmeneniya-v-voennoj-doktrine-izrailya/> (accessed 05.08.2020).
5. *Israel Military Strength* (2020). Available at: [https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country\\_id=israel](https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=israel) (accessed 07.07.2020).
6. Шарковский А. Бюджеты в эпоху пандемии. *Независимое военное обозрение*, 15–21 мая 2020, № 16, с. 10. [Sharkovskii A. Byudzhety v epokhu pandemii. [Budgets in the Age of the Pandemic]. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, May 15–21, 2020, no. 16, p. 10.]
7. Строкань С. Мирная программа военного времени. Китай проводит перепланировку всего – от ВВП до военного бюджета. *Коммерсантъ*, 23.05.2020, с. 1. [Strokan` S. Mirnaya programma voennogo vremeni. Kitai provodit pereplanirovku vsego – ot VVP do voennogo byudzheta [Peaceful Program of Military Time. China is Redeveloping Everything from GDP to the Military Budget]. *Kommersant*, 23.05.2020, p. 1.]
8. *Интервью телеканалу "Россия". Владимир Путин ответил на вопросы журналиста ВГТРК, ведущего программы «Вести в субботу» Сергея Брилёва.* [Interview with "Russia" TV Channel. Vladimir Putin Answered Questions from a VGTRK Journalist and a Host of the "Vesti on Saturday" Program Sergey Brilev (In Russ.)]. 27.08.2020. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63951> (accessed 31.08.2020).
9. *Совещание по федеральному бюджету на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов.* 16.07.2020. [The Meeting on the Federal Budget for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023. 16.07.2020. (In Russ.)] Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63674> (accessed 18.07.2020).
10. *SIPRI Yearbook 2019. Armaments, Disarmament and International Security.* Stockholm International Peace Research Institute, Oxford Press, 2019. 704 p.
11. Kofman M., Connolly R. Why Russian Military Expenditure Is Much Higher than Commonly Understood (as is China's). *War on the Rocks. Texas National Security Review*, 2019, December 16. Available at: <https://warontherocks.com/2019/12/why-russian-military-expenditure-is-much-higher-than-commonly-understood-as-is-chinas/> (accessed 12.10.2020).
12. Минфин предложил снизить траты на госпрограмму вооружений на 5% в год. *Коммерсантъ*, 20.07.2020. [The Ministry of Finance Proposed to Reduce Spending on the State Armament Program by 5% per year (In Russ.)] *Kommersant*, 20.07.2020]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4424873> (accessed 22.07.2020).
13. Между депрессией и карантином. *Коммерсантъ*, 15.04.2020, с. 1. [Between Depression and Quarantine (In Russ.) *Kommersant*, 15.04.2020, p. 1.]
14. Макарычев М. Boeing намерен объявить о сокращении 10 процентов рабочих мест. *Российская газета*, 27.05.2020. [Makarychev M. Boeing nameren ob'yavit' o sokrashchenii 10 protsentov rabochikh mest [Boeing Set to Announce 10 Percent Job Cuts]. *Rossiiskaya gazeta*, 27.05.2020]. Available at: <https://rg.ru/2020/05/27/boeing-nameren-obiavit-o-sokrashchenii-10-procentov-rabochih-mest.html> (accessed 22.07.2020).
15. Дронина И. Пентагон решил поддержать корабелов и авиаторов. Эпидемия COVID-19 положительно сказалась на финансовом положении военной промышленности. *Независимое военное обозрение*, 24–30 июля 2020, с. 2. [Dronina I. Pentagon reshil podderzhat` korabelov i aviatorov. Epidemiya COVID-19 polozhitel'no skazalas' na finansovom polozhenii voennoi promyshlennosti [The Pentagon Has Decided to Support the Shipbuilders and Aviators. The COVID-19 Epidemic Has Had a Positive Impact on the Financial Situation of the Military Industry]. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, June 24–30, 2020, p. 2.]
16. Иванов В. Коронавирус атакует оборонные предприятия Америки и Европы. *Независимое военное обозрение*, 27 марта – 2 апреля 2020, с. 3. [Ivanov V. Koronavirus atakuet oboronnye predpriyatiya Ameriki i Evropu [Coronavirus Attacks Defense Companies in America and Europe]. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, March 27 – April 2, 2020, p. 3.]
17. Парад победы – строго по расписанию. *Независимое военное обозрение*, 29 мая – 4 июня 2020, с. 2. [Victory Parade – strictly on Schedule (In Russ.)] *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, May 29 – June 4, 2020, p. 2.]
18. *Расширенное заседание Минобороны.* 21 декабря 2020 года. [Extended Meeting of the Ministry of Defense. December 21, 2020 (In Russ.)] Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/64684> (accessed 21.12.2020).
19. Серийные контракты на С-500 могут заключить в этом году. *Коммерсантъ*, 23.08.2020. [Serial Contracts for the S-500 Can Be Concluded This Year (In Russ.)] *Kommersant*, 23.08.2020]. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4465759> (accessed 14.09.2020).
20. *Ежегодный отчет Правительства в Государственной Думе.* 22 июля 2020 г. [Annual Report of the Government to The State Duma. July 22, 2020 (In Russ.)]. Available at: <http://government.ru/news/40074/> (accessed 14.08.2020).
21. Выполнение контрактов Индии с Россией будет ускорено. *Военно-техническое сотрудничество*, 22–28 июня 2020, № 26, с. 3. [Implementation of India's Contracts with Russia Will Be Accelerated (In Russ.)] *Voенно-tekhnicheskoe sotrudnichestvo*, June 22–28, 2020, no. 26, p. 3.]
22. Россия стремится расширить экспорт ПВН в Азиатско-Тихоокеанском регионе. *Военно-техническое сотрудничество*, 13–19 июля 2020, № 29, с. 7. [Russia Seeks to Expand Exports of Military Products in the Asia-Pacific Region (In Russ.)] *Voенно-tekhnicheskoe sotrudnichestvo*, July 13–19, 2020, no. 29, p. 7.]

23. Шарковский А. Бюджеты в эпоху пандемии. *Независимое военное обозрение*, 15–21 мая 2020, с. 10. [Sharkovskii A. Byudzhetny v epokhu pandemii [Budgets in the Age of the Pandemic]. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, May 15–21, 2020, p. 10.]
24. Казеннов С.Ю., Кумачев В.Н., Королева Е.М. Военно-экономическая деятельность РФ: задачи повышения эффективности. *Глобальный научный потенциал*, 2019, № 9, сс. 106–112. [Kazennov S.U., Kumachev V.N., Koroleva E.M. Voenno-ekonomicheskaya deyatel'nost' RF: zadachi povysheniya effektivnosti [Military-Economic Activity of the Russian Federation: Tasks of Increasing Efficiency]. *Global'nyi nauchnyi potentsial*, 2019, no. 16, pp. 106–112.]
25. Казеннов С., Кумачев В. Эффективность военно-экономической деятельности: российский опыт и перспективы. Панкова Л.В., Казеннов С.Ю., Гусарова О.В., отв. ред. *Военно-экономическое развитие в свете глобальных трансформаций*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019, сс. 81–84. [Kazennov S., Kumachev V. Effektivnost' voenno-ekonomicheskoi deyatel'nosti: rossiiskii opyt i perspektivy [The Effectiveness of Military and Economic Activities: Russian Experience and Prospects]. Pankova L.V., Kazennov S.Yu., Gusarova O.V., eds. *Voенно-ekonomicheskoe razvitie v svete global'nykh transformatsii* [Military and Economic Development in the Light of Global Transformations]. Moscow, IMEMO RAN, 2019, pp. 81–84.]
26. Казеннов С., Кумачев В., Королева Е. Военно-экономическая деятельность: зарубежный опыт для России. *Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник*. Москва, ИНИОН РАН, 2020 г. Вып. 15, ч. 1, сс. 119–123. [Kazennov S., Kumachev V., Koroleva E. Voenno-ekonomicheskaya deyatel'nost': zarubezhnyi opyt dlya Rossii [Military-Economic Activity: Foreign Experience for Russia]. *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya. Ezhegodnik* [Russia: Trends and Prospects of Development. Yearbook]. Moscow, INION RAN, 2020, iss. 15, vol. 1, pp. 119–123.]
27. Dobbins J., Cohen R.S., Chandler N., Bryan F., Geist E., DeLuca P., Morgan F.E., Shatz H.J., Williams B. *Overextending and Unbalancing Russia: Assessing the Impact of Cost-Imposing Options*. RAND Corporation. April, 2019. Available at: [https://www.rand.org/pubs/research\\_briefs/RB10014.html](https://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB10014.html) (accessed 26.08.2020).
28. Климов М. Рубить по-умному. О сокращении оборонных расходов и перераспределении финансирования между статьями оборонного заказа. *Военно-промышленный курьер*, 29 сентября – 5 октября 2020, с. 4. [Klimov M. Rubit' po-umnoму. O sokrashchenii oboronnykh raskhodov i pereraspredelenii finansirovaniya mezhdru stat'yami oboronogo zakaza [Hack Smart. On Reducing Defense Spending and Reallocating Funding Between Items of the Defense Order]. *Voенно-promyshlennyi kur'er*, September 29 – October 5, 2020, no. 37, p. 4.]
29. *CEPA Forum, Panel IV*. 23 Sept. 2019, Washington. Available at: <https://www.cepaforum.org/2019> (accessed 14.09.2020).
30. Blackwill R., Harris J. *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*. Harvard University Press – Belknap Press, 2016. 384 p.
31. Boston S., Massicot D. *The Russian Way of Warfare*. RAND Corporation. 2017. Available at: [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE231/RAND\\_PE231.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE231/RAND_PE231.pdf) (accessed 12.10.2020).
32. *The Development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)*. Brussels, Directorate-General for External Policies, 2013. 99 p.
33. Steinbock D. The Challenges for America's Defense Innovation. *The Information Technology and Innovation Foundation*, November 18, 2014, pp. 3–28. DOI: 10.1080/10803920.2014.993251
34. *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21-st Century Defense*, DoD USA, January, 2012. 16 p. Available at: [https://archive.defense.gov/news/Defense\\_Strategic\\_Guidance.pdf](https://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf) (accessed 12.10.2020).
35. Theohary C.A. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2008–2015*. US Congressional Research Service. December 2016. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/weapons/R44716.pdf> (accessed 12.10.2020).
36. Замахина Т. Кудрин выступил против резкого сокращения расходов на оборону. *Российская газета*, 15.10.2020. [Zamakhina T. Kudrin vystupil protiv rezkogo sokrashcheniya raskhodov na oboronu. [Kudrin Opposed a Sharp Reduction in Defense Spending]. *Rossiiskaya gazeta*, 15.10.2020]. Available at: <https://rg.ru/2020/10/15/kudrin-vystupil-protiv-rezkogo-sokrashcheniia-rashodov-na-oboronu.html> (accessed 17.10.2020).
37. Крецул Р., Рамм А., Виноградова Е. Неуставные отношения. *Известия*, 20.10.2020, сс. 1–3. [Kretsul R., Ramm A., Vinogradova E. Neustavnye otnosheniya [Non-Statutory Relationships]. *Izvestiya*, 20.10.2020, pp. 1–3.]
38. Kazennov S. *Consequences of Nuclear War for Social System. Disastrous Effects of Nuclear War (Socio-Economic Aspects)*. Moscow, Nauka, 1985, pp. 39–48.
39. *Министр обороны России провел селекторное совещание с руководящим составом Вооруженных сил*. [The Russian Defense Minister Held a Conference Call with the Leadership of the Armed Forces of the Russian Defense Ministry (In Russ.)] 22.10.2020. Available at: [https://function.mil.ru/news\\_page/country/more.htm?id=12320740@egNews](https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12320740@egNews) (accessed 30.10.2020).
40. *Актуальные методики анализа национальной безопасности РФ и их совершенствование. V Всероссийская научно-практическая конференция «Аналитика развития и безопасности России»*. Общественная палата РФ. 15 ноября 2018. [Current Methods of Analyzing the National Security of the Russian Federation and Their Improvement. V Russian Scientific and Practical Conference "Analysis of Development and Security of Russia" (In Russ.) Public Chamber of the Russian Federation. 2018.15.11]. Available at: [https://www.youtube.com/watch?v=Ab-Ja\\_4TiA8&list=PLpz\\_6a2E7ZVeLLbZYXDKSiF5IGeDWM-OC&index=5](https://www.youtube.com/watch?v=Ab-Ja_4TiA8&list=PLpz_6a2E7ZVeLLbZYXDKSiF5IGeDWM-OC&index=5) (accessed 30.10.2020).
41. Казеннов С., Кумачев В., Королева Е. Военно-экономические исследования безопасности: требуется комплексный подход. *Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии*, 2018, № 8, сс. 63–65. [Kazennov S., Kumachev V., Koroleva E. Voenno-ekonomicheskii issledovaniya bezopasnosti: trebuetsya kompleksnyi podkhod [Military-Economic Security Research: a Comprehensive Approach Is Required]. *Konkurentosposobnost' v global'nom mire: ekonomika, nauka, tekhnologii*, 2018, no. 8, pp. 63–65.]

**SOME SPECIAL FEATURES OF MILITARY AND ECONOMIC ACTIVITIES WITHIN THE PERIOD OF COVID-19 RELATED CRISIS****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 13-26)****Received 01.12.2020.**Sergey Y. KAZENNOV ([imemoran@imemo.ru](mailto:imemoran@imemo.ru)).

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

Vladimir N. KUMACHEV ([kumach-44@yandex.ru](mailto:kumach-44@yandex.ru)).

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

Evgenia M. KOROLEVA ([koroleva@imemo.ru](mailto:koroleva@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-5656-3791.

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

COVID-19 related crisis is a collective designation of the current stage of the global system crisis, in which COVID-19 is a catalyst and a trigger of many ongoing processes, including destructive and destabilizing ones. The impact of this pandemic on military-economic activities (MEA) is direct and indirect. On the one hand, it is hampering MEA direct functioning, including personnel supply, a decrease in solvent demand, the possibility of financing and the implementation of military-technical cooperation. On the other hand, global tensions, confrontation, psychological instability and behavioral radicalism are on the rise under the COVID-19 conditions. And this is reflected in the demand for military power, power tools as a certain kind of "safety belt" and, accordingly, for MEA products, including non-traditional ones, for "hybrid" confrontations. In addition, due to the pandemic, the role of MEA as one of the "locomotives" of the recovery from the trap of the crisis, and as a technological incubator, has increased.

Under the crisis conditions, the most important task for MEA is to increase its functional and economic efficiency. Taking into account the limited resources of MEA, in any case they should provide reliable military security of the Russian Federation (RF), so-called asymmetric deterrence. Drawing Russia into a costly arms race would be unacceptable, as it would contribute to the collapse of the country, like it has been the case with the USSR. Therefore, the issue of proper distribution of funds and resources within the framework of the entire national security complex of the RF between its foreign, military and home, socio-economic components is an acute one.

In this regard, a pressing issue is to set tough priorities in determining the key directions of development of MEA of the Russian Federation, technological and military-technical policy, and the defense sector as a whole. And that should be reflected in the planning and implementation of the state armament program, the state defense order and other measures in the field of national defense and security.

**Keywords:** military-economic activity, COVID-19 related crisis, COVID-19 pandemic, military-economic imbalances, military expenditures, defense, security.

About the authors:

Sergey Y. KAZENNOV, Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Group of Military and Economic Globalization Processes, Department of Military and Economic Security Research, Center of International Security.

Vladimir N. KUMACHEV, Senior Researcher, Group of Military and Economic Globalization Processes, Department of Military and Economic Security Research, Center of International Security.

Evgenia M. KOROLEVA, Researcher, Sector of Military Economy and Innovations, Department of Military and Economic Security Research, Center of International Security.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-13-26

## СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ “БОЛЬШОЙ СТРАТЕГИИ” ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ США

© КИСЛИЦЫН С.В., 2020

КИСЛИЦЫН Сергей Владимирович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([skislitsyn@imemo.ru](mailto:skislitsyn@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-8438-7964.

---

Кислицын С.В. Современные проблемы “большой стратегии” во внешней политике США. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 4, сс.27-39. DOI: 10.20542/afj-2020-4-27-39

---

DOI: 10.20542/afj-2020-4-27-39

УДК: 327(73)

Статья поступила в редакцию 26.10.2020.

В статье рассматриваются основные проблемы формирования “большой стратегии” для внешней политики США на современном этапе. Внимание уделяется концептуальному пониманию данного термина, некоторым особенностям его исторического развития и современному состоянию. Анализируются позиции американских внешнеполитических элит и экспертно-аналитического сообщества относительно проблемы самопозиционирования США во внешнем мире.

**Ключевые слова:** внешняя политика США, американские внешнеполитические элиты, “большая стратегия”, экспертно-аналитическое сообщество.

Современные принципы и традиции долгосрочного внешнеполитического планирования в США зародились после Второй мировой войны. Безусловное влияние на них оказали как перспектива длительного противостояния с СССР, так и его последующий распад. Вместе с тем во второй половине XX в. формировались и основные американские парадигмы в теории международных отношений. Параллельно переживала свое становление и школа долгосрочного прогнозирования. Помимо формирования краткосрочных и среднесрочных задач, появлялась и необходимость определения стратегических целей и принципов во внешней политике США. В комплексном понимании эти аспекты стали восприниматься в качестве “большой стратегии”.

Историческое развитие второй половины XX – начала XXI вв. показало пределы для долгосрочного внешнеполитического планирования. “Большие стратегии” были эффективны в рамках соответствующих международных условий и тех позиций, которые в них занимали Соединенные Штаты. Так, в период холодной войны вариации выстраивались преимущественно вокруг стратегии сдерживания СССР. В 1990–2010-е годы варианты “большой стратегии” исходили из идеи американского глобального лидерства. При этом вне зависимости от того, какая партия владела исполнительной властью и, соответственно, определяла курс внешней политики, долгосрочное целеполагание исходило из относительно общего понимания внешнеполитических условий и общих же идеологических императивов, будь то борьба с коммунизмом или же обеспечение американского лидерства.

К середине 2010-х годов ситуация изменилась. По мере развития элементов полицентричной системы международных отношений обнаружились отдельные кризисные явления во внешнеполитических подходах США. Наиболее явно они стали проявляться с 2017 г., после прихода в Белый дом администрации Дональда Трампа. Новый президент взял на вооружение элементы неоизоляционизма, скептически относясь к традиционным идеям обеспечения максимально приемлемого для США международного порядка. Заметно

изменился и внешнеполитический дискурс в политических и экспертных кругах. Темы снижения американского влияния, усиления популизма и деградации “либерального миропорядка” стали одними из наиболее расхожих. При этом основной акцент делался на исследовании причин размывания американского лидерства. В то же время поиску новых альтернативных подходов и концепций уделялось и по-прежнему уделяется значительно меньшее внимание. На данный момент во внешнеполитической практике Вашингтона не существует “большой стратегии”, что было характерно для предыдущих десятилетий. Нет и актуального понимания самой концепции лидерства, его перспектив и инструментов. Эти проблемы являются важной частью современного экспертного и властного политического дискурса в США.

Изучение современных проблем “большой стратегии” полезно для прикладного анализа внешнеполитических подходов Вашингтона. В нынешних условиях, характеризующихся сильной политической поляризацией как в американском обществе, так и между двумя правящими партиями, такой анализ может способствовать определению основных концептуальных рамок как для демократов, так и для республиканцев.

В данном исследовании основное внимание уделено ключевым признакам “большой стратегии” в понимании американского экспертно-аналитического сообщества, идеологическим позициям правящих элит, а также существующим концепциям данного понятия. Статья разделена на три части. В первой приводится анализ основных концептуальных положений самого термина “большая стратегия”. Во второй внимание уделяется американским политическим элитам, их внешнеполитическим подходам, а также общественному мнению по данной проблематике. Третья часть статьи посвящена подходам экспертно-аналитического сообщества к проблеме “большой стратегии”. В заключении делается вывод о смещении ряда существующих “больших стратегий” во внешнеполитической практике США.

### **НЕКОТОРЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ АМЕРИКАНСКОЙ “БОЛЬШОЙ СТРАТЕГИИ”**

Само понятие “большой стратегии” происходит из военной терминологии и его прообразы могут быть найдены еще в литературе древнего мира, в частности работах Фукидида [1, р. 34-45]. Тогда суть сводилась к общей тактике противостояния между государствами. Далее трактовка “большой стратегии” постоянно расширялась. В послевоенные годы британский военный историк и теоретик Б.Г. Лидделл Гарт видел ее задачу в “координации и направлении всех ресурсов государства или группы государств для достижения целей войны, определенных фундаментальной политикой” [2, р. 322]. “Большая стратегия” уже выходила за сугубо военные рамки и включала в себя дипломатические, информационные, финансовые и экономические инструменты. Ее действие распространялось не только на военное, но и на мирное время.

Влияние идей Лиддела Гарта проявилось и на американском стратегическом планировании после Второй мировой войны. Вместе с тем подходы Соединенных Штатов проходили собственный эволюционный путь, при этом акценты “большой стратегии” смещались. Ее формирование в значительной части является результатом коллективного труда ряда экспертов, идеологов, отдельных политических деятелей. В то же время среди тех, кто стоял у ее истоков в первые послевоенные десятилетия безусловно стоит выделить Дж. Маршалла, Дж. Кеннана, П. Нитце, Г. Киссинджера, Д. Киркпатрик, президентов Г. Трумена, Д. Эйзенхауэра, Дж. Кеннеди, Р. Никсона Р. Рейгана.

Как отмечает австралийская исследовательница Н. Силов, “большая стратегия” во внешней политике государства, в том числе и США, может подразумевать под собой три составляющие: план, основополагающий принцип, поведенческие рамки [3, pp. 34-45]. Эволюция американских подходов в данном случае выразилась в постепенном переходе от непосредственного плана в сторону основополагающих принципов и поведенческих рамок. Во многом это было связано с изменением той финальной цели, которая проявлялась в американской внешнеполитической идеологии.

В период холодной войны ее функцию выполняло экономическое, военно-политическое и идеологическое противостояние СССР. Это же являлось основным условием сформировавшихся “больших стратегий”. Их выработка продолжалась до конца советско-американской конфронтации и выражалась как в концептуальных аспектах, таких как политика сдерживания, предложенная Дж. Кеннаном, так и в практических действиях, наподобие Программы восстановления Европы (Плана Маршалла).

Впоследствии президенту Г. Трумэну была представлена стратегия СНБ-68 (Документ Совета национальной безопасности 68, *National Security Council Paper 68*), под авторством П. Нитце. Она стала важнейшим документом, задавшим основные рамки американской политики в условиях холодной войны. Ее основные задачи сводились к изменению советской политики, прекращению экспансии Москвы и в дальнейшем – переменам в самой системе государственного устройства СССР. При этом учитывались военные, психологические, политические и экономические мотивы Москвы и потенциал Вашингтона. Аналогичным образом уже во время президентства Р. Рейгана внешнюю политику США по отношению к СССР в значительной степени определяли Директивы о решении по национальной безопасности *NSDD-32* и *NSDD-75*, важнейшую роль в разработке которых сыграл советолог Р. Пайпс. Они были нацелены на поддержку внутренних центробежных сил, ослабление системы союзов и экономическое истощение ввиду высоких военных расходов.

После холодной войны проявилась необходимость выработки новых долгосрочных внешнеполитических целей. Она объяснялась принципиально новыми для США условиями: отсутствием непосредственной угрозы для национальной безопасности и интересам со стороны какого-либо иного государства или союза государств. Сформировавшиеся в период 1990–2000-х годов концепции в значительной степени имели идеологический подтекст. Впрочем, его проявление является характерной чертой самого процесса долгосрочного планирования [4].

Можно выделить четыре основных больших стратегии этого периода [5]. Во-первых, *неоизоляционизм*, предполагавший сокращение американского присутствия во внешнем мире, ужесточение иммиграционных норм и политику торгового протекционизма. Во-вторых, *избирательное сотрудничество*. Отрицая возможность достижения глобальной гегемонии США, оно предполагало внешнеполитический акцент на кооперации с ключевыми военно-политическими субъектами, такими как ЕС, КНР, Россия, Япония. В-третьих, *стратегия кооперативной (коллективной) безопасности*. Она выражалась в идее развития сотрудничества с демократическими государствами и активизации деятельности в рамках международных организаций (в первую очередь ООН). Кооперативная безопасность не отрицала жестких внешнеполитических действий в рамках союзных коалиций, в частности проведения “гуманитарных интервенций”, под предлогом защиты населения отдельных государств. Она же получила применение во внешней политике У. Клинтона (1993–2001). В-четвертых, *стратегия превосходства*, основывавшаяся на максимизации выгод от отсутствия экономических и военно-политических конкурентов. В отличие от кооперативной безопасности она предполагала односторонние действия со стороны США и получила применение в период республиканской администрации Дж. Буша-мл.

На фоне развития и применения этих четырех версий “большой стратегии” сформировалось и ее современное понимание в качестве теории или логики, связывающей ключевые государственные интересы и ежедневное взаимодействие с окружающим миром. “Большая стратегия” должна способствовать более точному пониманию национальных интересов и приоритетов, а также системному мышлению о существующих ресурсах и возможностях. Она должна создавать понимание путей дальнейшего развития внешней политики в текущих геополитических условиях. Таким образом, ее важнейшая задача сводится к согласованию долгосрочных и среднесрочных целей с действиями в краткосрочной перспективе [6].

Исходя из этого, “большая стратегия” логически может быть поделена на три уровня, ограниченных своей срочностью. В случае проявления кризисных явлений в одном из них, происходят смещения и в остальных. При этом, исходя из исторического опыта, такие

кризисы представляются неизбежными и более того, необходимыми для обновления сложных многосоставных систем. В том числе и таких, как “большая стратегия”.

С технической точки зрения, процесс выработки и обновления “больших стратегий” происходит как за счет вовлечения экспертно-аналитического сообщества, так и при участии отдельных политических деятелей и течений. При этом “производители” и “пользователи” такой стратегии не всегда работают вместе. Как следствие, могут возникать определенные проблемы в ее имплементации и дальнейшем переосмыслении, в первую очередь ее долгосрочных аспектов, имеющих весомую идеологическую составляющую. В этом случае эволюция происходит со значительным запозданием, что может объясняться как различиями в подходах экспертно-аналитического сообщества и правящих элит, так и проблемами их рефлексии, готовности принимать и приспосабливаться к текущим переменам.

### ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ: АМБИЦИИ И ИДЕОЛОГИЯ

В 1990–2000-е годы американские политические элиты, вне зависимости от партийной принадлежности, имели относительно общее видение окружающего мира и роли в нем Соединенных Штатов. Различным был выбор инструментов, при помощи которых они намеревались реализовать долгосрочные внешнеполитические цели. Так, демократы склонялись к идеям коллективной безопасности и стратегии “вовлечения” в процессы глобального управления как своих союзников, так и конкурентов. Представлялось, что подобная тактика должна способствовать как развитию отношений с другими субъектами мировой политики, так и укреплению американского лидерства, поскольку Вашингтон должен был формировать актуальную повестку.

Республиканцы, скептически относясь к подобным подходам, исходили из прагматичных идей военно-политического доминирования, тактики свободных рук в сфере международных договоров и односторонней внешней политики. В значительной степени сторонники партии были склонны полагаться на тот военный, политический и экономический потенциал, который США накопили за вторую половину XX в.

Концепции, выдвигаемые демократами и республиканцами, выявили ряд практических издержек, следствием которых стало внешнеполитическое перенапряжение США, усталость американского населения, традиционно ориентирующегося на внутриполитические проблемы. Соединенные Штаты в значительной степени способствовали активизации трансформационных процессов в системе международных отношений, которые не в полной мере отражали интересы Вашингтона. Среди них активизация внешней политики России, проблемы в трансатлантических отношениях, рост влияния Китая.

Характерной чертой американских политических элит, вне зависимости от их партийной принадлежности, является замедленная адаптация к происходящим изменениям и, как следствие, неспособность к оперативному подстраиванию, смене идеологических рамок. Часть внешнеполитического истеблишмента США, последовательно выступающая за сохранение американоцентричной системы безопасности и международных отношений, сделавшая это своей идеологической основой, получила неформальное прозвище “Блоб” (*Blob*)<sup>1</sup>. Как отмечает британский исследователь П. Портер, эта группа, состоящая из официальных лиц и политических публицистов, сделала значительный вклад в превращение идей американского превосходства в часть традиционной для Вашингтона дипломатии. Для них характерна убежденность, что снижение внешнеполитической активности США и отказ от взятых на себя обязанностей приведут к возвращению конкурирующих силовых блоков, экономическому застою и будут носить катастрофические последствия. Таким образом, сформировалось убеждение, что первенство является единственной жизнеспособной “большой стратегией” [7, pp. 11, 15].

<sup>1</sup> Данное название впервые было применено Беном Родсом, помощником советника президента США по национальной безопасности в 2009–2017 гг.

На этом фоне внешнеполитические подходы Д. Трампа выглядят неоднозначно. С момента его прихода в Белый дом в 2017 г. Вашингтон, реализуя идеологему “Америка прежде всего”, отказался от ставших традиционными высказываний об американском лидерстве как основе “свободного мира”. Не фокусируясь на ценностных подходах, администрация Трампа не проводит последовательной политики давления на внешнеполитических оппонентов. Вместе с тем американский президент идет значительно дальше своих предшественников в вопросах воздействия на союзников. В частности, это касается проблем трансатлантических взаимоотношений.

После окончания холодной войны США занимают критическую позицию по отношению к Европе и союзникам по НАТО из-за их преимущественно региональной ориентированности и неготовности увеличивать национальные оборонные бюджеты. Однако такая критика никогда не выходила на уровень открытой взаимной неприязни лидеров ведущих государств Европы и американского президента. На современном же этапе в трансатлантических отношениях наметился устойчивый, вялотекущий конфликт, связанный с перераспределением ответственности в сфере безопасности. Заявления администрации Трампа о неприемлемости для США предоставлять защиту европейским союзникам в прежних объемах, находит негативный отклик последних. Так, канцлер Германии А. Меркель в ответ заявляет о важности повышения самостоятельности ЕС [8], а французский президент Э. Макрон неоднократно высказывался о необходимости создания европейской армии [9]. В то же время США негативно реагируют и на самостоятельные европейские инициативы в сфере безопасности. Постоянное структурированное сотрудничество по вопросам безопасности и обороны (PESCO) является одним из таких объектов критики как организация, частично дублирующая функции НАТО и способствующая растратам оборонных средств в ЕС [10].

На фоне этих противоречий США проводят протекционистскую политику, выражающуюся во введении пошлин на ввоз отдельных категорий товаров, в частности стали и алюминия, что непосредственно затрагивает интересы ЕС. В дальнейшем нельзя исключать и новых торговых пошлин, которые могут затронуть европейскую авиационную, автомобильную и пищевую промышленность [11]. Аналогично нельзя исключать и усиления давления со стороны Вашингтона, вплоть до введения санкций в отношении компаний из ЕС, в случае продолжения строительства и начала эксплуатации газопровода “Северный поток-2”, связывающего Россию и Германию.

На фоне таких действий республиканской администрации лидеры Демократической партии (и в частности победивший на выборах 2020 г. Джозеф Байден) заявляют о важности восстановления отношений с европейскими странами, возврата США к прежним форматам сотрудничества [12; 13]. Вместе с тем нельзя исключать и продолжения политики давления по отдельным экономическим вопросам и со стороны Демократической партии. В частности – стремления препятствовать развитию экономических отношений России и ЕС. При этом характерным является различие социологических опросов в США и Европе относительно американских позиций и влияния. Большая часть американцев (58%) полагает, что во внешнем мире преобладает позитивное восприятие США. При этом среди республиканцев так считает около 80%, а среди демократов – 36% [14]. В то же время опросы в Старом Свете показывают, что многие европейцы склонны видеть в США угрозу. С этим согласилось по 49% опрошенных в Германии и Франции, 37% в Великобритании и 22% в Италии [15]. Такие результаты, в совокупности с разрозненностью американского истеблишмента по внешнеполитическим (и не только) вопросам, также подтверждают необходимость обновления существующих моделей союзнических отношений.

Несмотря на современную межпартийную поляризацию, перспектив сокращения которой в среднесрочной перспективе ожидать не приходится, американские элиты в целом близки в выделении тех вызовов, которые стоят перед Соединенными Штатами. В ежегодном докладе Разведывательного сообщества США “Оценка мировых угроз” (не публиковалась в 2020 г.) традиционно выделяются следующие проблемы: информационная и кибербезопасность, которым уделяется особое внимание; международный терроризм; оружие массового уничтожения (ОМУ); деятельность иностранной разведки; международная преступность; проблемы экологии и добычи ресурсов; а также различные региональные угрозы (в каждом регионе мира выделяется ряд специфических проблем) [16]. Однако

далеко не все из этих вызовов являются непосредственной угрозой американскому лидерству. Так, вопросы организованной преступности, терроризма и экологии представляют собой проблемы общемирового характера. Американская инициатива по их решению, наоборот, может служить одной из основ для сохранения ключевых международных позиций.

В то же время перехват глобальной инициативы по этим вопросам в значительной степени зависит от партийной принадлежности. Представители и сторонники Демократической партии, в отличие от республиканцев, все чаще выделяют проблемы экологии как наиболее серьезные глобальные вызовы. Практическим отражением таких разногласий являлась политика администрации Б. Обамы, направленная на поддержку Парижского соглашения<sup>2</sup>, и последовавшее за этим решение администрации Д. Трампа покинуть их в 2020 г. Затем, победив на выборах 2020 г., кандидат от демократов Джозеф Байден пообещал вновь вернуть США в этот договор. Аналогичное разделение мнений показывают и результаты социологических опросов: 90% демократов считают, что усилия по защите климата со стороны правительства недостаточны. Эту же позицию разделяют только 39% республиканцев [17].

Сюда же можно отнести международный терроризм или распространение оружия массового уничтожения. Террористические организации, представляя угрозу для американской национальной безопасности, не могут оспаривать военно-политическое и экономическое лидерство Вашингтона, но его лидирующая роль в борьбе с ними подтверждает факт американской “незаменимости”. Следовательно, инициатива в борьбе с международным терроризмом также может являться и объектом конкуренции между государствами.

Стремясь к политике “свободных рук”, администрация Трампа и в значительной степени Республиканская партия склонны к идее сокращения американских обязательств в сфере контроля над вооружениями. Следствием такого подхода является курс на выход из ряда международных договоров. Еще в 2002 г., во время президентства республиканца Дж. Буша-мл., США покинули Договор об ограничении систем противоракетной обороны. В 2019 г. администрацией Трампа было принято решение о выходе из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности. В 2020 г. Белый дом также решил покинуть Договор по открытому небу. Неясными остаются перспективы сохранения Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-III). Вместе с тем представители Демократической партии выступают за его сохранение. Это же проявляется в инициативах отдельных членов Конгресса независимо от их партийно-идеологической принадлежности о принятии соответствующих перестраховочных поправок, которые должны воспрепятствовать одностороннему выходу [18].

С точки зрения американского внешнеполитического истеблишмента, угроза американскому лидерству в большей степени исходит со стороны государств, стремящихся если и не к оспариванию позиций США в глобальном масштабе, то хотя бы к их подрыву в конкретных регионах мира. Как отмечается в прогнозе Национального совета по разведке США, в будущем кооперация с такими государствами станет более затруднительной, в частности это касается стран, “пользующимися правом вето в рамках ООН” – Китаем и Россией. Оба государства стремятся к оспариванию американского лидерства, однако переход этой конкуренции в стадию войны представляется маловероятным [19, р. IX]. При этом КНР воспринимается как восходящая сила, стремящаяся к наращиванию своего влияния в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а Россия видится ревизионистской державой, нацеленной на пересмотр результатов холодной войны. В списке государств, представляющих угрозу США, традиционно фигурирует Северная Корея. Безусловно, это связано с ядерной программой Пхеньяна и его гипотетической способностью сотрудничать с Тегераном и Дамаском на данном направлении (в частности, северокорейские специалисты помогали в строительстве ядерного реактора в Сирии, уничтоженного Израилем в 2007 г.). В этом списке также присутствует Иран, стремящийся к получению ядерного оружия. Впрочем, на протяжении многих лет американское разведывательное сообщество отмечает, что не имеет точной информации о намерениях Исламской Республики в вопросах создания своих стратегических ядерных сил [19, р. 7].

<sup>2</sup> Парижское соглашение – часть Рамочной конвенции ООН об изменении климата, направленное на снижение содержания углекислого газа в атмосфере Земли.

Все четыре страны традиционно фигурируют в качестве основных вызовов во внешней политике и сфере национальной безопасности. После расследований о вероятном вмешательстве иностранных государств в ход выборной кампании в США все большее внимание уделяется проблемам кибербезопасности [20, pp. 5-7, 15, 16]. С течением времени эта сфера приобретает все большее значение. Развитие сетевых и компьютерных технологий, по сути, приводит к увеличению субъектов международных отношений, предоставляя широкий доступ к мировой политике различным неправительственным организациям, корпорациям, террористическим группировкам и отдельным персоналиям [19, p. 6]. В отличие от реального (не виртуального) оружия, разработка и производство которого требует проведения полномасштабных НИОКР, операции в киберпространстве могут привести к серьезным последствиям, но не требуют развитой научной и промышленной базы, а существующие технологии могут быть легко позаимствованы. По сути, возможности по проведению наступательных операций здесь равны как для крупных государств, так и для мелких террористических организаций. По всей вероятности, с развитием “интернета вещей” будет возрастать и тяжесть вероятных физических последствий кибератак [21, p. 2].

Как отмечается в ежегодном докладе Разведывательного сообщества США “Оценка мировых угроз”, Россия и Китай представляют наиболее серьезную угрозу в этой сфере. Они нацелены на атаки критической инфраструктуры, проведение разведывательных операций, попыток воздействия на органы правительства и экономический шпионаж. В свою очередь Иран и Северная Корея, являясь, с американской точки зрения, непредсказуемыми игроками, также стараются наращивать свой потенциал в области “киберагрессии”, исходя из собственных политических целей [22, p. 16]. Но существуют и перспективы умеренного сотрудничества с Россией и Китаем. В условиях продолжающейся глобализации появляется целый комплекс проблем и вызовов, решить которые невозможно в одиночку. Таким образом, сочетание конкуренции и сотрудничества может стать одним из важных аспектов будущих международных отношений, что, в свою очередь, окажет влияние на существующие институты глобального регулирования [22, p. 18].

Каковы же мотивы стран, стремящихся к подрыву глобального лидерства США? С точки зрения политического реализма, можно отметить естественное стремление стран к доминированию в своих регионах. С другой стороны, сторонники идеализма (либерализма) подразумевают то, что существующие конкуренты не являются демократиями в американском понимании. Согласно теории демократического мира, на протяжении многих лет развивавшейся в США, демократии менее склонны ко вступлению в конфликты друг с другом, в отличие от автократий, являющихся основным источником международной нестабильности.

Китайская Народная Республика наращивает свое влияние в Восточном и Южно-Китайском морях, продолжает политику непризнания Тайваня и стремится к экономическому доминированию в Восточной Азии. Кроме того, растет и глобальная значимость КНР, становящейся незаменимым участником решения таких проблем, как деятельность Совета Безопасности ООН, миротворческих сил ООН, Всемирной организации здравоохранения и создания инфраструктуры в Африке, в которой у Соединенных Штатов нет четкой долгосрочной стратегии. Следовательно, не только растет вовлечение Китая в мировую политику, но и улучшается его имидж в мировом сообществе.

Россия в американских аналитических документах зачастую воспринимается как временный вызов. В то же время ее готовность к использованию вооруженных сил для продвижения своих интересов является предметом беспокойства для стран НАТО. Как отмечается в прогнозе Американского разведывательного сообщества, украинский кризис спровоцировал Москву к наращиванию своего присутствия в Евразии с целью предотвращения возможных смен политических режимов в бывших советских республиках. Кроме того, в докладе подчеркивается, что Россия пытается ускорить переход к многополярному миру и стремится к гегемонии в Евразии [22, p. 18]. Несмотря на экономические трудности, Москва осуществляет военную модернизацию. Она распространяет ложную информацию “с целью дискредитации Запада”, подрывая его внутреннее единство, и прилагает усилия к запутыванию или искажению событий, угрожающих ее репутации, стремится к утверждению своей роли “как ответственной и незаменимой глобальной державы” [22, p. 18].

Другие конкуренты, такие как Северная Корея и Иран, не могут представлять непосредственной угрозы для Соединенных Штатов, однако способны дестабилизировать обстановку в своих регионах. Кроме того, КНДР является основной угрозой для Южной Кореи, одного из ключевых американских партнеров в АТР, а Иран находится в конфронтации с ближневосточными союзниками Вашингтона, такими как Израиль и Саудовская Аравия. Характерно и то, что выделение Ирана, Китая, России и Северной Кореи в качестве государств, представляющих основные внешнеполитические вызовы, совпадает с восприятием и американского общества [23].

Важная угроза лидерству США – появление большего количества автократий в мире, чему способствует и усиление вышеуказанных стран. Бывшие советские республики, такие как Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Молдавия или Украина, находятся в процессе становления демократических институтов, и потому их поступательное политическое развитие может быть приостановлено как по причине внутренних, так и внешних факторов. Сходные проблемы стоят и на Ближнем Востоке, где такие страны, как Афганистан и Ирак, не имеют сильной центральной власти, а Сирия и Ливия являются объектами борьбы властных структур и террористических организаций. Их трансформация в демократические системы находится в сфере американских интересов, в то же время отсутствие такого процесса рассматривается внешнеполитическим истеблишментом США как угроза национальной безопасности.

Таким образом, вызовы, с которыми сталкиваются Соединенные Штаты в военно-политической сфере, исходят из следующих аспектов: во-первых, это ревизионистские державы, в частности Россия, Китай, Северная Корея и Иран, нацеленные на подрыв американского доминирования в отдельных регионах мира; во-вторых, это страны, находящиеся в переходной стадии выстраивания демократических институтов, где они еще не утвердились окончательно, а значит, существует риск установления в них автократической формы правления, что не будет соответствовать интересам США.

Современное идейно-стратегическое мышление американского внешнеполитического истеблишмента сталкивается с определенными трудностями. Противоречия, проявляющиеся на этом фоне, способствуют непоследовательности во внешней политике. Они выражаются в сворачивании ряда программ, таких как Транстихоокеанское партнерство, выхода из Парижского соглашения по климату и неясные перспективы СНВ-III. При этом предшественник Д. Трампа, президент Б. Обама, в значительной степени способствовал развитию этих программ и соглашений. Они же по-прежнему имеют значительную поддержку со стороны Демократической партии, лидеры которой не исключают их частичной реставрации. Таким образом, к началу 2020-х годов США сталкиваются с необходимостью поиска новых путей внешнеполитического развития и апологии лидерских амбиций, которые могли бы охватывать относительно широкий идеологический спектр, удовлетворять базовые подходы обеих правящих партий.

### **“БОЛЬШИЕ СТРАТЕГИИ” И ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОЕ СООБЩЕСТВО**

Экспертно-аналитическое сообщество традиционно играет значительную роль в выработке новых внешнеполитических подходов. Как отмечает американский аналитик Р. Хаас, “мозговые центры” выполняют пять важных функций: осуществляют выработку новых идей и концепций для внешней политики; предоставляют пул экспертов для найма в государственный сектор; выступают экспертной площадкой для дискуссий; оказывают поддержку правительственным структурам по урегулированию и разрешению конфликтов; повышают знания американских граждан о внешнем мире [24].

Российские исследователи Г.Б. Кочетков и В.Б. Супян выделяют три типа “мозговых центров” в США: 1) академические, получающие финансирование из разных источников и потому остающиеся относительно самостоятельными, 2) контрактные мозговые центры, финансирующиеся государственными заказчиками, которые определяют и направления исследований, и наконец, 3) мозговые центры политической поддержки, ориентированные в первую очередь на продвижение и лоббизм своих идей среди конкретной аудитории, не ориентированы на широкую публику [25]. Важно отметить, что

между тремя видами “мозговых центров” существует ротация экспертов. Соответственно, степень взаимопроникновения между типами научных организаций и государственными ведомствами высока, однако может ограничиваться партийными и политико-идеологическими рамками.

Можно выделить четыре основных внешнеполитических подхода, соответствующих видению основных групп экспертного-аналитического и политического истеблишмента: 1) наступление; 2) выборочное вовлечение; 3) оффшорное балансирование; 4) игра с нулевой суммой [26]. Стоит отметить, что все четыре стратегии сформировались еще в 1990-е годы (по сути, отмеченные выше неоизоляционизм, избирательное сотрудничество, кооперативная безопасность и превосходство).

**Наступательная стратегия** близка “ястребам” обеих политических партий. Среди республиканцев ее разделяют сторонники некогда влиятельной неоконсервативной идеологии, в стане демократов ее придерживаются адепты идей “либерального интервенционизма”. Она подразумевает дальнейшие попытки распространения либерального порядка, продвижение демократии и рыночной экономики. При этом выполнение данной миссии представляется непосредственной задачей Соединенных Штатов, поскольку без их участия мир может оказаться в состоянии анархии. Сторонники этой стратегии полагают, что только США, даже со своими существующими недостатками, имеют ресурсы, авторитет и опыт для глобального лидерства. Кроме того, такая активная внешняя политика позволяет самим США находиться в лучшем положении [27, р. XXXI].

Сторонники этого подхода воспринимают либерализм как норму международных отношений и выступают за сохранение баланса сил в пользу Соединенных Штатов и их союзников. Они полагают, что лучший способ для сохранения существующего мирового порядка – это его дальнейшее распространение. Трудности, представленные в усилении России и Китая, а также “демократической рецессии” [28], представляются не фундаментальным историческим изменением, а скорее, набором препятствий, преодоление которых – естественная задача.

Для успешной реализации этой стратегии необходимо проведение согласованной глобальной кампании на основе принципов и договоренностей, выгодных Вашингтону [26, р. 15]. Крайне важным представляется развитие сотрудничества с крупнейшими демократиями мира, от Европы до Азиатско-Тихоокеанского региона и увеличение инвестиций в ООН, поскольку они способствуют распространению либерального порядка. Развитие торговых союзов должно сопровождаться интеграцией в них таких недемократических и в то же время влиятельных стран, как Китай. Государства, препятствующие этим интеграционным процессам, могут быть изолированы при помощи союзов и военного превосходства.

Важный элемент наступательной политики – это развитие программ по оказанию зарубежной помощи, действующей при поддержке таких организаций, как Агентство США по международному развитию, Национальный фонд демократии и др. Их работа должна способствовать продвижению либеральных принципов, моделей управления и прав человека. Подразумевается наращивание военно-политического присутствия США в мире и поддержание многоуровневого военного превосходства. Борьба с международным терроризмом и распространением ОМУ должна быть решительной и с применением всех необходимых средств.

**Тактика выборочного вовлечения** представляется более умеренной и находит поддержку среди мейнстрима Демократической партии США. Она подразумевает продолжение борьбы за американское лидерство, но при условии рационального распределения средств и издержек. Сторонники этого подхода признают, что возможности Соединенных Штатов значительны, но не безграничны, и в этой связи сохранение либерального порядка требует выборочного подхода и решения наиболее важных проблем и борьбы с наиболее угрожающими вызовами. Кроме того, опираясь на опыт внешней политики Дж. Буша-мл. (2001–2009), они полагают, что силовое распространение демократических режимов вызывает обратный эффект, лишь способствуя ослаблению

либерального порядка в мире и приводя к негативным социально-политическим последствиям внутри самих Соединенных Штатов.

Сторонники выборочного вовлечения понимают, что существуют пределы американской мощи, и полагают, что задача по продвижению демократии и рыночной экономики в мире является сверхдолгосрочной и требует работы многих поколений. Соединенные Штаты, добиваясь это цели, вынуждены работать на долгосрочную перспективу [26].

Данная стратегия отмечает важность сохранения существующего миропорядка и системы союзов, однако предлагает воздержаться от их расширения. В рамках стратегической перебалансировки предлагаются сокращение трат на ближневосточную безопасность и большее вовлечение в дела Восточной Азии, где возрастает китайское влияние. При сохранении американского военного преимущества все же необходимо рациональное сокращение военных расходов, что должно способствовать решению внутренних финансовых проблем. Работа по интеграции усиливающихся нелиберальных сил в существующий международный порядок должна быть продолжена, однако расходы на зарубежную помощь и такие дорогостоящие формы продвижения демократии, как “гуманитарные интервенции”, вооруженная смена режимов и т.д. должны быть сокращены. Продолжая инвестировать в невоенные формы продвижения демократии и поощрения прав человека, Соединенные Штаты должны сотрудничать с нелиберальными режимами в борьбе с общими угрозами безопасности. Борьба с международным терроризмом и прочими угрозами, должна продолжаться, однако следует избегать крупных операций.

**Концепция “оффшорного балансирования”** связана с американской школой политического реализма, который вновь набирает популярность в последние годы [29]. Она подразумевает перекалывание части ответственности по обеспечению безопасности на плечи региональных союзников. В теории это должно способствовать сокращению американских военных расходов, поскольку снижается необходимость размещения собственных вооруженных сил за рубежом. Следовательно, возможным становится и сокращение вооруженных сил и в первую очередь – сухопутных частей. Кроме того, имеются в виду снижение расходов на зарубежную помощь и программы по продвижению демократии и прав человека и в принципе отказ от тех или иных идеологических целей. Не исключается и сокращение расходов на борьбу с терроризмом.

По-прежнему важной остается поддержка либерального экономического порядка, что представляется более эффективной мерой. Вместо продвижения американской силы в мире предпочтение отдается распространению американской продукции. Кроме того, отсутствие “руки Вашингтона” в отдельных регионах могло бы способствовать улучшению взаимоотношений с Россией или Китаем. Вмешательство со стороны США должно происходить только в критической ситуации.

Противники данного подхода, выступающие за более решительные действия, полагают, что эта тактика может создать вакуум силы в регионах, где Соединенные Штаты откажутся от своего непосредственного присутствия. Это приведет к усилению нелиберальных государств и подрыв существующий миропорядок. Таким образом, “оффшорное балансирование” может снизить расходы в краткосрочной перспективе, однако в дальнейшем мир рискует оказаться менее либеральным и упорядоченным [26, р. 15].

**Стратегия “игры с нулевой суммой”** значительно отличается от трех предыдущих. Среди ее сторонников – представители правоконсервативных кругов. Она подразумевает, что стремление к сохранению и дальнейшему распространению мирового либерального порядка, демократии и рыночной экономики лишь способствует истощению американских ресурсов, а издержки значительно превышают вероятные выгоды. Кроме того, либеральная тяга к открытым границам ставит под угрозу безопасность Соединенных Штатов, подрывая суверенитет, уменьшая контроль над собственной территорией и делая их уязвимыми для транзита запрещенных грузов, потоков иммигрантов и беженцев.

Сторонники “игры с нулевой суммой” полагают, что международное право, международные соглашения и международные институты ограничивают свободу действий

субъектов и в том числе – Соединенных Штатов. Продвижение демократии и прав человека за рубежом как военными, так и несиловыми средствами, не только малоэффективно, но и истощает ресурсы, применение которым может быть найдено внутри страны. Приверженцы этой тактики выражают скептическое отношение к существующим союзам и выступают за значительное сокращение помощи в сфере безопасности или, по крайней мере, установку за нее более высоких расценок. Для этого подхода скорее характерно взаимное признание сфер влияния с нелиберальными державами, таким как Россия и Китай. Поддерживаются идеи сокращения американского участия в международных институтах и правовых режимах, поскольку они ограничивают свободу действий США в решении угроз национальной безопасности, таких как терроризм. Кроме того, не исключается и отказ от поддержки открытой глобальной экономики, повышение тарифов на импортируемые промышленные товары, выход из созданных и предполагаемых соглашений о свободной торговле и другие протекционистские меры.

\* \* \*

Все четыре рассмотренных стратегии находят практическое применение в американских подходах. При этом их смещение и различные вариации не выходят за уже существующие общие рамки долгосрочного, идеологического мышления. Исходя из внешнеполитической практики администрации Д. Трампа, можно отметить ее межподходность, совмещение ряда элементов, относящихся к существующим внешнеполитическим концепциям. Так, односторонние действия распространяются не только на конкурентов, но и на союзников, при этом не происходит отказа от сложившихся форм сотрудничества с ними. Вместе с тем проявляются элементы “офшорного балансирования” в виде стремления к перераспределению союзных обязательств в сфере безопасности. Для подходов администрации Трампа характерны и принципы “игры с нулевой суммой”, стремление к отказу от ряда международных обязательств США. С 2016 г. подобные же тенденции отмечаются и в Республиканской партии вообще, что происходит в значительной степени под влиянием собственных подходов главы Белого дома. В свою очередь, Демократическая партия исходит из идей реставрации предыдущих внешнеполитических подходов времен администраций У. Клинтона и Б. Обамы, однако их практическая реализация представляется весьма затруднительной ввиду перемен, происходящих в системе международных отношений.

Существующие “большие стратегии” в момент их формирования не учитывали перспектив значительного увеличения потенциала КНР, появление ее в качестве новой силы в ряде регионов мира. В отличие от советской угрозы, выражавшейся преимущественно в военно-политическом измерении, в данном случае США сталкиваются с вызовами в экономической и технологической сферах, непосредственной конкуренцией за рынки сбыта. Реализация сценария новой холодной войны между Вашингтоном и Пекином, безусловно, может упростить задачу выработки новой “большой стратегии”, определить ключевого противника и борьбу с ним в качестве долгосрочной внешнеполитической цели. Вместе с тем это же создает трудную идеологическую проблему признания реального вызова, появления альтернативы для американского глобального лидерства – идея о котором по-прежнему крайне популярна среди представителей внешнеполитических элит США.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Koliopoulos C., Platias A.G. *Thucydides on Strategy: Athenian and Spartan Grand Strategies in the Peloponnesian War and Their Relevance Today*. New York, Columbia University Press. 256 p.
2. Liddell Hart B.H. *Strategy: Second Revised Edition*. New York, Plume, 1967. 448 p.
3. Silove N. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. *Security Studies*, 2018, vol. 27, no. 1, pp. 27-57. DOI: 10.1080/09636412.2017.1360073
4. Войтоловский Ф.Г. Идеологическая рефлексия мировой политики. *Международные процессы*, 2007, №3(15), сс. 44-56. [Voitolovsky F. Ideologicheskaya refleksiya mirovoi politiki [Ideological Introspection of World Politics]. *International Trends*, 2007, no. 3(15), pp. 44-56.]
5. Posen B.R. Ross A.L. Competing Visions for U.S. Grand Strategy. *International Security*, 1996–1997, vol. 21, no. 3, pp. 5-53. DOI: 10.2307/2539272

6. Brands H. *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. Strategic Studies Institute, US Army War College, 2012. 79 p.
7. Porter P. Why America's Grand Strategy Has Not Changed. *International Security*, 2018, vol. 42, no. 4, pp. 9-46. DOI: 10.1162/ISEC\_a\_00311
8. Merkel: Europe Must Take Fate in Hands. *BBC*, 28.05.2017. Available at: <https://www.bbc.com/news/av/world-europe-40078188/merkel-europe-must-take-fate-in-hands> (accessed 01.10.2020).
9. France's Macron Pushes for "True European Army". *BBC*, 06.11.2019. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46108633> (accessed 01.10.2020).
10. NATO Does not Need a European Rival. *Bloomberg*, 30.11.2017. Available at: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2017-11-30/nato-doesn-t-need-a-european-rival> (accessed 01.10.2020).
11. Alix E. The Impact of US Sanctions on European Goods: a Closer Look. *Euractiv*, 04.10.2019. Available at: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-impact-of-us-sanctions-on-european-goods-a-closer-look/> (accessed 03.10.2020).
12. Witte G., Birnbaum M. Democrats Offer European Allies the Promise of a Post-Trump Future. But Can They Deliver? *The Washington Post*, 17.02.2019. Available at: [https://www.washingtonpost.com/world/europe/democrats-offer-european-allies-the-promise-of-a-post-trump-future-but-can-they-deliver/2019/02/17/35717ce2-2fad-11e9-8781-763619f12cb4\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/democrats-offer-european-allies-the-promise-of-a-post-trump-future-but-can-they-deliver/2019/02/17/35717ce2-2fad-11e9-8781-763619f12cb4_story.html) (accessed 04.10.2020).
13. 2020 Democratic Party Platform. 92 p. Available at: <https://www.demconvention.com/wp-content/uploads/2020/08/2020-07-31-Democratic-Party-Platform-For-Distribution.pdf> (accessed 04.10.2020).
14. McCarthy J. Americans' Perceptions of U.S. World Image Best Since 2003. *Gallup*, 25.02.2019. Available at: <https://news.gallup.com/poll/247064/americans-perceptions-world-image-best-2003.aspx> (accessed 02.10.2020).
15. Gramlich J., Devlin K. More People Around the World See U.S. Power and Influence as a "Major Threat" to Their Country. *Pew Research*, 14.02.2019. Available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/02/14/more-people-around-the-world-see-u-s-power-and-influence-as-a-major-threat-to-their-country/> (accessed 03.10.2020).
16. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2019*. Available at: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf> (accessed 03.10.2020).
17. U.S. Public Views on Climate and Energy. *Pew Research Center*, 25.11.2019. Available at: <https://www.pewresearch.org/science/2019/11/25/u-s-public-views-on-climate-and-energy/> (accessed 02.10.2020).
18. H.Amdt.527 – 116th Congress (2019-2020). *Congress of the United States*, 11.07.2019. Available at: <https://www.congress.gov/amendment/116th-congress/house-amendment/527?q=%7B%22search%22%3A%5B%22new+start%22%5D%7D&s=1&r=10> (accessed 05.10.2020).
19. *Global Trends: Paradox of Progress*. National Intelligence Council. 09.01.2017. 235 p. Available at: <https://www.dni.gov/files/images/globalTrends/documents/GT-Full-Report.pdf> (accessed 02.10.2020).
20. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community 2019*. 42 p. Available at: <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf> (accessed 03.10.2020).
21. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, 11.05.2017. 32 p. Available at: <https://www.dni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/SSCI%20Unclassified%20SFR%20-%20Final.pdf> (accessed 01.10.2020).
22. *Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community*, 09.02.2016. 33 p. Available at: <https://www.dni.gov/files/documents/SASC Unclassified 2016 ATA SFR FINAL.pdf> (accessed 01.10.2020).
23. Climate Change and Russia Are Partisan Flashpoints in Public's Views of Global Threats. *Pew Research*, 30.07.2019. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2019/07/30/climate-change-and-russia-are-partisan-flashpoints-in-publics-views-of-global-threats/> (accessed 02.10.2020).
24. Haas R.N. *Think Tanks and U.S. Foreign Policy: A Policy-Maker's Perspective*. U.S. Department of State. 01.11.2002. Available at: <https://2001-2009.state.gov/s/p/rem/15506.htm> (accessed 02.10.2020).
25. Кочетков Г.Б., Супян В.Б. "Мозговые центры в США": наука как инструмент реальной политики. *Проблемы прогнозирования*, 2010, № 5, сс. 52-57. [Kochetkov G.B., Supyan V.B. "Mozgovye tsenry" v SShA: Nauka kak instrument real'noi politiki ["Think Tanks" in the U.S.: Science as a Tool in Real Politics]. *Studies on Russian Economic Development*, 2010, no. 5, pp. 52-67.]
26. Brands H. *American Grand Strategy and the Liberal World Order: Continuity, Change and Options for the Future*. RAND Corporation. 2016. Available at: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE209/RAND\\_PE209.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE209/RAND_PE209.pdf) (accessed 01.10.2020).
27. *Strategic Choices for a Turbulent World: In Pursuit for Security and Opportunity*. RAND Corporation, 2017. 311 p. Available at: [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1600/RR1631/RAND\\_RR1631.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1600/RR1631/RAND_RR1631.pdf) (accessed 01.10.2020).
28. Diamond L. Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, January 2015. Available at: <http://www.journalofdemocracy.org/article/facing-democratic-recession> (accessed 01.10.2020).
29. Mearshimer J., Walt S.M. The Case for Offshore Balancing. *Foreign Affairs*, July/August 2016. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2016-06-13/case-offshore-balancing> (accessed 06.10.2020).

**CONTEMPORARY PROBLEMS OF A “GRAND STRATEGY”  
IN THE US FOREIGN POLICY**  
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 27-39)

**Received 26.10.2020.**

Sergey V. KISLITSYN ([skislitsyn@imemo.ru](mailto:skislitsyn@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-8438-7964,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*The research examines the main problems of a grand strategy in the US foreign policy. Attention is paid to the conceptual understanding of this term, its historical development, and the current state. The article analyzes the positions of American foreign policy elites and the expert community regarding the problem of the US self-positioning in the outside world.*

*The article consists of three parts. The first analyses the main conceptual provisions of the “grand strategy” as a term. It describes its development from a military term, reflecting the general tactics in interstate confrontation to its comprehensive understanding as a coordination principle of long-term and medium-term goals with short term actions.*

*The second part of the article focuses on the American foreign policy elites, their approaches, as well as public opinion on this issue. It is noted that the ideology of global leadership has become an important component of the establishment’s thinking. It largely impedes the development of new foreign policy concepts and, as a result, reformatting the grand strategy.*

*The third part is devoted to the positions of the expert community on the issue of grand strategy. Four main versions are considered: “Offensive”, “Selective engagement”, “Offshore Balancing”, “Zero-sum”.*

*The author comes to a conclusion that the US foreign policy mixes several types of strategies at the moment. It is noted that as China strengthens, the United States faces a new competition, which, unlike the Soviet threat, implies not military-political, but economic confrontation. The implementation of the scenario of a “new Cold War” between Washington and Beijing can define the new goals of the grand strategy. At the same time, this also creates an ideological dilemma of recognizing a new challenge, an increasing alternative for American global leadership – the idea of which is still popular among representatives of American foreign policy elites.*

**Keywords:** US foreign policy, American foreign policy elites, grand strategy, expert and analytical community.

About the author:

Sergey V. KISLITSYN, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center for North American Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-27-39

## “МЯГКАЯ СИЛА” ВОЕННО-МОРСКИХ СИЛ ИНДИИ В ЭПОХУ ПАНДЕМИИ

© КУПРИЯНОВ А.В., 2020

КУПРИЯНОВ Алексей Владимирович, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([a.kupriyanov@imemo.ru](mailto:a.kupriyanov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-9041-6514.

Куприянов А.В. “Мягкая сила” военно-морских сил Индии в эпоху пандемии.  
*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 4, сс. 40-51 . DOI: 10.20542/afj-2020-4-40-51*

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-40-51

**УДК:** 327.81(540)

Статья поступила в редакцию 25.06.2020.

Статья исследует действия военно-морских сил (ВМС) Индии во время пандемии *COVID-19*. Автор выделяет и анализирует основные направления деятельности индийского военно-морского флота в чрезвычайной ситуации: эвакуацию граждан Индии из-за рубежа, оказание медицинской и гуманитарной помощи странам региона Индийского океана, проведение совместных военных учений. Автор приходит к выводу, что ВМС Индии внесли весомый вклад в решение практических задач по борьбе с пандемией, в то же время действуя как инструмент расширения индийского влияния в регионе и поддержания отношений со значимыми партнерами.

**Ключевые слова:** Индия, Индийский океан, ВМС Индии, “мягкая сила”, медицинская дипломатия, пандемия, *COVID-19*, гуманитарная помощь, военные учения.

Пандемия *COVID-19*, обрушившаяся на мир в 2019–2020 гг., привела к серьезным последствиям во всех сферах общественной жизни – от экономической до политической. Не стала исключением и Индия. Начавшееся еще до пандемии замедление темпов роста индийской экономики приобрело весной–летом 2020 г. обвальный характер. Фактический коллапс секторов экономики, связанных со сферой услуг, необходимость экстренно реализовать меры социальной поддержки и защиты пострадавших слоев населения вынуждают правительство сокращать другие статьи бюджета, прежде всего связанные с безопасностью. Под ударом оказался в первую очередь военно-морской флот, польза от которого для Индии, имеющей прежде всего сухопутные территориальные конфликты с соседями, кажется менее очевидной, нежели от армии и ВВС.

В этих условиях перед ВМС Индии встал целый набор разноплановых задач: требовалось сдержать распространение коронавирусной инфекции среди личного состава, оказать посильную помощь в борьбе с пандемией на территории страны, эвакуировать граждан, оказавшихся за границей, обеспечить оказание помощи иностранным государствам, параллельно продолжая боевую подготовку и решая традиционные задачи – обеспечение контроля над океаном, проецирование силы и парирование потенциальных угроз. Решение этих задач оказалось непростым делом: до начала вспышки *COVID-19* военно-морской флот Индии сравнительно мало внимания уделял “мягкой силе”, обращая основное внимание на более традиционные аспекты деятельности ВМС. Ситуация постепенно менялась – индийские моряки, изучая опыт американских и китайских коллег, постепенно осознавали значимость “мягкой силы” и начинали ее использовать. Но этот процесс шел медленно главным образом постольку, поскольку ВМС Индии значительно отстают от ВМС великих держав в материальном плане.

Данная статья посвящена анализу применения медицинского компонента морской “мягкой силы” индийских ВМС во время пандемии *COVID-19* как средства укрепления влияния страны в регионе Индийского океана, а также их действий в рамках правительственных программ по эвакуации граждан Индии из-за рубежа и оказания помощи внутри собственного государства. Представляется, что опыт ВМС Индии может представлять интерес для ВМФ России, который, подобно индийскому военно-морскому флоту, относительно стеснен в средствах и не может позволить себе масштабных программ строительства вспомогательных многоцелевых судов, наилучшим образом подходящих для проецирования “мягкой силы”.

В отечественной литературе вопрос морской “мягкой силы” исследован относительно слабо. Из публикаций в открытых источниках можно назвать лишь серию статей, посвященных самому общему описанию действий госпитальных судов иностранных государств без попыток проанализировать саму стратегию, в рамках которой эти действия осуществляются. Тем не менее эти статьи представляют значительный интерес, так как содержат необходимый для анализа фактический материал [1; 2; 3]. Более узкие вопросы, такие как использование морской медицины как ключевого инструмента “мягкой силы” ВМС Индии, в отечественной литературе пока не анализировались.

Статья разбита на семь частей. В первой рассматриваются принципиальные вопросы, касающиеся морской “мягкой силы”, во второй – опыт ее реализации, накопленный ВМС Индии до начала пандемии. Третья часть посвящена анализу основных вызовов, поставленных *COVID-19* перед ВМС Индии, четвертая – непосредственному влиянию пандемии на состояние флота. В пятом, шестом и седьмом разделах анализируются основные операции, проведенные ВМС Индии во время борьбы с пандемией: эвакуация индийских граждан из-за рубежа, оказание помощи иностранным государствам, проведение совместных военно-морских учений.

### ВМС И “МЯГКАЯ СИЛА”: КЛЮЧЕВЫЕ МОМЕНТЫ

«“Мягкая сила”, – писал введший в оборот этот термин Джозеф Най, – представляет из себя возможность получать желаемое через привлекательность, а не через принуждение или подкуп. Она вырастает из привлекательности культуры страны, ее политических идеалов и политики» [4, р. X]. В другой своей работе он пояснил эту идею: «“Мягкая сила” страны базируется на трех основных ресурсах: ее культуре (там, где она привлекательна для других), ее политических идеалах (когда она следует им и во внутренней, и во внешней политике), и ее действиям на международной арене (когда другие рассматривают их как легитимные, а страну воспринимают как моральный авторитет)» [5, р. 84]. В соответствии с таким пониманием “мягкой силы” ее инструменты ограничиваются пропагандой культуры и политических идеалов, а также оправданием действий страны на международной арене как морально обоснованных и соответствующих нормам международного права.

Рамки “мягкой силы” в понимании политиков и экспертов за прошедшие годы существенно расширились; все чаще при ее упоминании имеют в виду применение любых мер, не подразумевающих подкупа или военного, экономического или политического принуждения. Одним из примеров такого расширенного понимания является отнесение к политике “мягкой силы” гуманитарных мер, направленных на оказание помощи странам, пострадавшим от войн или стихийных бедствий. В сочетании с мерами “жесткой силы”, удачной пропагандой и подкупом элит это позволяет скорректировать политику страны, к которой применяется “мягкая сила”, и привязать ее к интересам государства, которое эту силу использует. В качестве примеров применения такой политики можно привести Германию и Японию [6].

Среди приемов подобной расширенной “мягкой силы” особое место занимает гуманитарная деятельность ВМС. Будучи предназначенными по своей сути для применения “жесткой силы”, военные флоты оказываются крайне успешными в реализации силы “мягкой”: в отличие от специализированных гражданских судов, боевые корабли постоянно несут морское дежурство и потому могут первыми прийти на помощь в случае стихийного бедствия или обеспечить эвакуацию своих или

иностранных граждан при начале вооруженного конфликта. Как правило, такие действия являются реактивными, то есть представляют собой ответ на уже произошедшие события. Однако постепенно формируется практика проактивного использования “мягкой силы” ВМС, основную роль в которой играет так называемая медицинская дипломатия.

Пионером в применении этой практики являются ВМС США, реализующие миссии по оказанию гуманитарной помощи и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (*Humanitarian Assistance and Disaster Relief, HADR*). Они осуществляются в рамках программ *Pacific Partnership* и *Continuing Promise* с задействованием госпитальных судов *Mercy* и *Comfort*. Первые миссии такого рода были запущены в 2004 г. и уже в 2007 г. обозначены в качестве одного из приоритетных направлений деятельности ВМС США в “Военно-морской стратегии XXI века”.

Активно действует в этой сфере Китай. До начала 2000-х годов в составе китайского военно-морского флота имелось всего три госпитальных судна: “Наньюнь” и “Нанькан” водоизмещением 2150 т, построенные еще в начале 1980-х годов, и многоцелевое учебное судно типа 0891А “Шичан”, вступившее в строй в 1997 г., которое могло быть переоборудовано в госпитальное при помощи установки соответствующих модулей. По данным на 2011 г., в составе ВМС НОАК числилось уже 11 госпитальных судов [7], включая судно специальной постройки типа 920 “Дайшаньдао” и переоборудованный контейнеровоз “Чжуанхэ”. “Дайшаньдао”, переименованное в “Ковчег мира” (*Peace Arc*), в рамках регулярных операций “Гармоничная миссия” (*Harmonious Mission*) посещает страны Африки, Азии, Океании и Карибского бассейна, демонстрируя китайский флаг и оказывая медицинскую помощь нуждающимся.

### ИНДИЙСКИЙ ОПЫТ ПОМОЩИ ПОСЛЕ БЕДСТВИЙ

У индийских ВМС, в отличие от китайского флота, нет ни плавучих госпиталей специальной постройки, ни опыта их использования. Однако действия индийских моряков в последние годы позволяют предположить, что в Нью-Дели рассматривают вопрос использования проактивной морской “мягкой силы”.

Так, в августе 2018 г. индийский фрегат “Сахьядри” посетил Фиджи. Во время этого визита всем желающим жителям фиджийской столицы Суве было предложено пройти бесплатное обследование индийскими и фиджийскими врачами в специально разбитом медицинском лагере в парке Рата Сукуна [8]. Подобная акция по масштабу не идет ни в какое сравнение с операциями “Ковчег мира”, но заслуживает внимания как попытка индийских ВМС повторить, пусть и в меньшем объеме, удачный американский и китайский опыт.

При этом Индия весьма эффективно использует морскую “мягкую силу”, когда речь заходит об оказании помощи соседним странам, пострадавшим от природных катаклизмов. Часть из них происходит с определенной периодичностью (муссонные ливни и циклоны, вызывающие масштабные затопления), что позволяет готовиться к их приходу заранее.

В качестве примера реализации индийской морской “мягкой силы” можно привести действия Первой учебной эскадры ВМС Индии в марте 2019 г., когда на Мозамбик обрушился циклон “Идаи”. Патрульные корабли “Суджата” и “Саратхи” и танкодесантный корабль “Шардул”, находившиеся в тот момент в открытом море, прибыли в порт Бейра, наиболее пострадавший от циклона, через четыре дня. Корабли эвакуировали около 5 тыс. человек, были организованы пункты раздачи пищи и пресной воды и оказания медицинской помощи. Кроме того, команды кораблей собрали для пострадавших одежду и одеяла. Для спасательных мероприятий был задействован корабельный вертолет танкодесантного корабля “Шардул”. Все мероприятия проводились в тесном контакте с местными военными властями. В общей сложности индийские моряки спасли 192 человека, медицинская помощь была оказана 1381 мозамбикцу [9]. Эта операция существенно улучшила международный имидж Индии и продемонстрировала, что ее

ВМС вполне могут выступать в роли “поставщика безопасности” в регионе, когда речь идет о борьбе с последствиями природных катаклизмов [10].

Примером заранее спланированных действий по ликвидации последствий стихийных бедствий можно считать операцию индийских ВМС по оказанию помощи Маврикию в январе 2018 г. Верно рассчитав маршрут движения циклона “Бергитта”, индийские моряки направили к Маврикию отряд в составе кораблей “Дипак” и “Шарда” с грузом гуманитарной помощи. Кроме того, к операции было привлечено гидрографическое судно “Сарвешак”, находившееся неподалеку от Маврикия. Так как циклон не нанес острову существенного ущерба, отряд с гуманитарным грузом был отозван; тем не менее “Сарвешак” зашел на Маврикий, где передал местным властям продовольствие, одежду и лекарства для пострадавших [11].

Помимо помощи при стихийных бедствиях, индийские ВМС организуют эвакуацию людей из зоны конфликтов. Последним на момент начала пандемии COVID-19 примером можно считать операцию “Рахат”, проведенную индийскими вооруженными силами после интервенции коалиции во главе с Саудовской Аравией в Йемене в 2015 г. Три корабля (“Сумитра”, “Мумбаи” и “Таркаш”) эвакуировали из страны в общей сложности 3074 человека, в том числе 1291 иностранца [12].

### ПАНДЕМИЯ КАК ВЫЗОВ ДЛЯ ФЛОТА

Пока индийские ВМС успешно овладевали инструментами “мягкой силы”, под угрозой оказались амбициозные планы дальнейшего увеличения флота. Они формулировались в первом десятилетии XXI в., когда темпы роста индийской экономики почти достигли 10% в год; у политических элит возникла иллюзия, что эти темпы как минимум сохранятся в течение последующих десятилетий. В этом случае ВМС Индии, главный инструмент расширения влияния Нью-Дели в регионе Индийского и Тихого океанов, могли рассчитывать на стабильное финансирование кораблестроительных программ. С расчетом на постоянный рост темпов развития экономики в строй вводились новые корабли, планировались дальнейшие военные заказы. ВМС Индии в планировании исходили из того, что флот в обозримом будущем получит два авианосца в дополнение к купленному у России “Викрамадитье”, что позволит сформировать три авианосных ударных группировки и обеспечить полный контроль над акваторией Индийского океана, начав экспансию в западной части Тихого океана, в первую очередь в направлении Фиджи и “кораллового треугольника”.

Однако с 2017 г. темпы роста ВВП Индии начали снижаться. Чтобы продолжать реализацию амбициозной военно-морской политики, стране требовались крупные зарубежные инвестиции в экономику. Но в условиях общей стратегической неопределенности расчеты на постоянный приток иностранных инвестиций не оправдались. Дополнительный удар по экономике Индии, который нанесла пандемия, вынудил Нью-Дели пересмотреть соотношение бюджетных расходов, увеличив ассигнования на социальные статьи за счет других, в первую очередь связанных с безопасностью как наиболее непроизводительных. Эта тенденция проявилась в выступлениях начальника штаба обороны Индии Бипина Равата: в феврале 2020 г. он намекнул на грядущие бюджетные ограничения, которые должны были коснуться всех родов войск. Флоту, в частности, предлагалось пересмотреть планы строительства третьего авианосца, что означало существенное изменение военно-морской стратегии: вместо развития ударных авианосных группировок, которые традиционно считаются эффективным средством контроля над морским пространством, Рават предложил сделать ставку на подводные лодки, что означало отказ от мэхэнианских концепций господства на море [13].

Если армии и ВВС удалось, по всей видимости, избежать сокращения бюджетных расходов благодаря начавшемуся вскоре пограничному конфликту с КНР, то ВМС оказались в худшем положении: их сугубо второстепенную роль в конфронтации с Китаем подтвердила отправка самолетов морской авиации в Ладакх. Руководство флота

попыталось привлечь на свою сторону общественное мнение, в частности, допустив контролируемую утечку в прессу информации о том, что самый в разгар противостояния в долине р. Галванв один из кораблей ВМС Индии появился в Южно-Китайском море, что вынудило Пекин пойти на уступки. Сложно сказать, насколько военно-морскому руководству удастся убедить правительство в значимости этой акции и в том, что ключевую роль в замораживании конфликта сыграла непосредственно угроза перехвата китайской линии топливного снабжения из стран Залива, которая подразумевается, но явно не декларируется в силу противоречия одной из заявленных целей индийской морской стратегии – держать морские пути открытыми.

В этих условиях значимость ВМС пришлось демонстрировать другими способами – в первую очередь при помощи действий, направленных на уменьшение последствий от пандемии и предоставление помощи странам, находящимся в сфере интересов Индии. Флот тем самым оказался в ситуации, когда он вынужден был задействовать лишь частично отработанные инструменты “мягкой силы”.

### COVID-19 В ВМС ИНДИИ

Первые случаи заболеваний коронавирусной инфекцией в Индии были зафиксированы еще в феврале 2020 г., но о первых заразившихся на флоте стало известно лишь два с половиной месяца спустя.

18 апреля пресс-секретарь ВМС Индии Вивек Мадхвал сообщил, что в общей сложности в рядах личного состава флота числится 21 заболевший, причем 20 из них – на береговой базе ВМС “Ангре” в Мумбаи. По большей части течение болезни было бессимптомным, ее удалось выявить только во время планового тестирования. Расследование показало, что источник заболевания – один из моряков, по всей видимости, подхвативший вирус во время выхода в город 7 апреля, все инфицированные проживали в одной казарме с ним. В казарме был немедленно объявлен карантин, все больные переведены в морской госпиталь “Асвини” в Мумбаи, сама база закрыта для посещения. Среди плавсостава, находящегося на борту кораблей, заболевших нет, заверил Мадхвал [14].

После этого из-за введения общенационального карантина новых случаев заражения удавалось некоторое время избегать. Однако 24 июня СМИ сообщили о вспышке болезни еще на одной базе ВМС – находящейся в Лонавале (округ Пуна штата Махараштра) “Шиваджи”, где располагается морской инженерный колледж и проходят начальную подготовку моряки индийского флота и береговой охраны. COVID-19 был обнаружен 18 июня у одного из кадетов, вместе со 156 сослуживцами отпущенного после ослабления режима изоляции в увольнение в город. После тестирования всей группы было выявлено еще 12 больных, все получили необходимую медицинскую помощь. Благодаря двухнедельному карантину дальнейшего распространения вируса на базе удалось избежать [15].

На следующий день после появления в прессе сообщения о вспышке на “Шиваджи” было объявлено о еще одном случае заражения: на базе морской авиации “Парунду” в Раманатхаपुरаме, с которой осуществляются разведывательные полеты над юго-восточной частью Бенгальского залива, тест на COVID-19 у 33 человек оказался положительным. Большинство зараженных прибыло на базу из других мест и, судя по всему, по пути вступало в контакт с больными гражданскими. Все заболевшие были изолированы и помещены в госпиталь, доступ гражданским лицам на базу закрыт, при этом сама она, согласно заявлению представителей ВМС, продолжает работать в обычном режиме [16].

Имеющаяся информация позволяет сделать предварительные выводы о том, как функционируют ВМС Индии во время пандемии. Военно-морские базы в силу строгого пропускного режима и воинской дисциплины смогли избежать массовых заражений: все заболевшие так или иначе контактировали с гражданскими лицами и были вовремя

выявлены благодаря карантину. Болезнь практически не сказалась на боеспособности ВМС: корабли, находящиеся в море на дежурстве или на базе, оказались изолированными от берега, тем самым избежав масштабных заражений. Не реализовался худший сценарий, при котором бы в результате массового заболевания личного состава возникли бы сбои в работе ВМБ “Парунду” и “Ангре”. Если “Ангре” является основным административным и логистическим центром Западного командования, то “Парунду” – ключевая база, с которой ведется постоянная морская разведка и обеспечиваются спасательные операции в Полкском заливе, то есть в регионе, критически важном для обеспечения безопасности Индии. Однако четкое следование протоколу, предусматривавшему двухнедельный карантин, и достаточное количество тестов позволило сохранить работоспособность обеих баз. Таким образом, флот смог в полном объеме сохранить боеспособность и принять участие в последующих операциях.

### ОПЕРАЦИЯ “САМУДРА СЕТУ”

Первой и самой важной стала операция по эвакуации индийских граждан морским путем, получившая название “Самудра Сету” (в переводе с хинди “Морской мост”). Она стартовала 5 мая 2020 г. и проводилась в рамках объявленной правительством программы “Ванде Бхарат Мишн”, которая предусматривала эвакуацию из-за границы в Индию всех индийских граждан, которые решат вернуться домой до окончания пандемии. Операция изначально задумывалась как комбинированная: предполагалось, что к “Ванде Бхарат Мишн” будут привлечены как авиация (пассажирские лайнеры компании “Эйр Индия”), так и флот, причем планировалось, что ВМС вывезут на родину до 10 тыс. человек – число, сравнимое с эвакуацией воздушным путем, которым должны были быть вывезены 14.8 тыс. человек [17]. Наличие у ВМС Индии опыта подобных операций в прошлом (операция “Сукун” по эвакуации индийских, ланкийских и непальских граждан в 2006 г. из Бейрута и упомянутая операция “Рахат”) позволяли надеяться, что все пройдет по отработанному сценарию.

Для “Самудра Сету” специально отбирались корабли ВМС, наилучшим образом подходящие для эвакуации гражданских лиц, часть из которых может быть разносчиками вируса: требовалось, чтобы на борт можно было погрузить большое число пассажиров, при этом максимально соблюдая требования социального дистанцирования, и развернуть лазарет, оснащенный всем необходимым для лечения больных *COVID-19*. В результате для операции были отобраны десантный транспорт-док “Джалашва” и танкодесантные корабли “Аирават”, “Шардул” и “Магар”. На них был погружен необходимый запас провизии, бортовые лазареты укомплектованы лекарствами и средствами для борьбы с инфекцией. В состав команд на время миссии были дополнительно включены офицеры и медики женского пола, на плечи которых возлагалось обеспечение контактов с пассажирами – женщинами. Лазареты были оснащены всем необходимым для проведения экстренных операций любого рода, включая акушерские; однако единственная пассажирка, которая должна была вскоре родить, Соня Джакоб, разрешилась от бремени спустя несколько часов после прибытия корабля в Кочи.

В общей сложности операция продлилась 55 дней, за это время участвовавшие в ней корабли и суда прошли в общей сложности 23 тыс. километров [18]. В общей сложности по итогам операции в Индию морем из Ирана, Шри-Ланки и с Мальдив были эвакуированы 3992 человека.

Сама по себе эвакуация потребовала от личного состава значительных усилий. Если изначально команды кораблей и судов ВМС Индии были изолированы от заболевших на берегу, то в условиях, когда на борту вероятно могли оказаться больные гражданские лица, корабли превращались в ловушку: из-за ограниченного пространства и невозможности полностью изолировать потенциальных разносчиков вируса вероятность заразиться возрастала, а наличие принудительной вентиляции дополнительно ее увеличивало. Таким образом, сами условия, в которых проводилась эвакуация, потребовали от моряков определенной доли готовности к самопожертвованию и безукоризненного следования дисциплине. Были приняты строжайшие меры, неукоснительно соблюдались протоколы

безопасности, специально разработанные для реализации на борту корабля. На данный момент о числе заболевших в процессе эвакуации моряков информации не появлялось, что позволяет предположить, что заражений удалось избежать.

### ОПЕРАЦИЯ “САГАР”

Если “Самудра Сету” была направлена прежде всего на реализацию внутривластных обязательств государства перед гражданами и призвана продемонстрировать, что правительство готово выполнять эти обязательства в полном объеме, то вторая операция – “Сагар” – имела отчетливые внешнеполитические цели. Она предполагала оказание помощи в борьбе с пандемией малым государствам региона Индийского океана, отношения с которыми имеют для Индии стратегическое значение. Странами – реципиентами помощи стали так называемые дружественные иностранные государства (*Friendly Foreign Countries*) – малые и средние островные страны бассейна Индийского океана: Мальдивы, Маврикий, Мадагаскар, Коморы и Сейшелы. Для участия в операции был выбран танкодесантный корабль “Кесари”, на борт которого было погружено 580 т продовольствия и медикаментов, а также несколько медицинских бригад.

Первый заход “Кесари” осуществил на Мальдивы: туда он доставил две медицинские бригады, а также продовольствие и медикаменты. Они были формально переданы послу Индии, который от имени государства торжественно вручил их на онлайн-церемонии в присутствии главы МИД Мальдив Абдуллы Шахида и министра обороны Марии Ахмад Диди. Президент Мальдив Ибрагим Мохамед Солих впоследствии выразил благодарность Индии за ее помощь [19].

23 мая “Кесари” вошел в Порт-Луи, где выгрузил еще одну медицинскую команду в количестве 14 человек, в составе которой были, помимо прочих, пульмонолог и анестезиолог. Помимо медиков, на Маврикий были доставлены медикаменты, необходимые для борьбы с пандемией, и еще 10 т аюрведических средств, переданных министру здравоохранения Маврикия Кайлешу Джагутпалу [20]. За время нахождения на Маврикий бригада индийских медиков неоднократно посещала местные госпитали, клиники, больницы как общего назначения, так и переделанные специально для больных коронавирусной инфекцией, а также Центральную медицинскую лабораторию, где обрабатывались результаты тестов на *COVID-19*. Как следует из отчетов, индийские врачи не только лечили сами, но и активно делились опытом с местными докторами, устраивали публичные мероприятия, во время которых демонстрировали важность гигиены, использования дезинфицирующих препаратов, средств защиты, рассказывали об особенностях приема больных коронавирусной инфекцией, причем отмечалось, что реакция аудитории во время этих встреч была “крайне ободряющей” [21]. Помимо этого, индийские доктора распространили среди местных врачей электронные версии “Руководства по сдерживанию и борьбе с *COVID-19*” и “Руководства по подготовке медицинского персонала”, в которых был обобщен имеющийся к тому моменту индийский опыт борьбы с пандемией.

27 мая “Кесари” вошел в порт Ансиранана на Мадагаскаре, доставив туда груз лекарств; он был формально передан главе МИД Мадагаскара послом Индии Абхаем Кумаром [22]. Через четыре дня “Кесари” достиг порта Морони на Коморах, где выгрузил бригаду из 14 медиков, которые, помимо борьбы с *COVID-19*, прошли также подготовку к борьбе с лихорадкой денге; в составе этой группы были также терапевты и специалисты по лабораторной диагностике. В торжественной церемонии передачи лекарств участвовали индийские военные моряки, почетный консул Индии и министр здравоохранения Комор.

Наконец, 7 июня “Кесари” пришел в Порт-Виктория на Сейшелах. Официальная церемония передачи крупного груза медикаментов состоялась в присутствии главы МИД, госсекретаря и министра здравоохранения Сейшел, а также посла Индии на Сейшелах генерала Далбира Сингха Сухага [23].

Таким образом, вояж “Кесари” стал зримой демонстрацией готовности Индии оказывать помощь островным государствам бассейна Индийского океана, очертив заодно фактическую сферу собственных интересов в регионе. Все страны, в порты которых зашел корабль, рассматриваются Нью-Дели как стратегически важные для поддержания контроля над Индийским океаном. Поэтому любой намек на то, что другие великие державы, в первую очередь КНР, имеют здесь свои интересы, воспринимается индийским руководством крайне болезненно, тем более что Индия не в состоянии конкурировать с Китаем в экономическом плане. Отправив островным странам корабль с бригадами медиков и медикаментами на борту, Нью-Дели продемонстрировал готовность оказывать им помощь в борьбе с любыми угрозами, включая нетрадиционные. Учитывая общий страх перед пандемией, это проявление “мягкой силы” должно значительно улучшить имидж Индии в глазах населения островных государств. Показательно, что индийские медицинские бригады работали в трех из пяти пунктов назначения – на Мальдивах, Коморах и Маврикии, островах, которые Индия считает наиболее важными для себя. В общей сложности путешествие “Кесари”, который на обратном пути забрал оставленные на островах медицинские бригады, продлилось 49 дней, за это время корабль прошел 14 тыс. км.

Этими операциями вклад ВМС Индии в дело борьбы с COVID-19 не исчерпывается. В течение всей пандемии флот оказывал помощь другим государственным и общественным службам: так, ИЛ-38 и “Дорнье” морской авиации использовались для перевозки врачей, средств защиты и медикаментов по всей стране, были развернуты военно-морские госпитали, в которых принимали и лечили гражданских лиц. Кроме того, военно-морской врач капитан-лейтенант Арнаб Гхош из Института морской медицины в Мумбаи разработал собственный вариант защитного снаряжения для медиков, военного и гражданского персонала – так называемый *NavRakshak* (от англ. *naval* – “морской” и *rakshak* – “защитник” на хинди). Заявлено, что костюм Гхоша изготовлен из специального дышащего материала, он многослойный и обеспечивает защиту при работе с пациентами во влажном и жарком климате на протяжении 12 часов [24]. Кроме того, его отличает низкая цена, что немаловажно в условиях ограниченного бюджета. Это снаряжение использовалось во время операции “Самудра Сету”, часть оборудования, входящего в состав комплекта, также была поставлена в страны, откуда проводилась эвакуация (Иран, Шри-Ланка, Мальдивы).

### СОВМЕСТНЫЕ ВОЕННЫЕ УЧЕНИЯ

Важным фактором демонстрации внешнеполитических приоритетов Индии стало проведение совместных учений с флотах других стран. Сам по себе формат военно-морских учений оказался достаточно удобен: в отличие от наземных учений, морские маневры не предусматривают обязательного контакта военнослужащих друг с другом. Координация действий, передача приказов, отработка взаимодействия осуществляется в море на расстоянии.

Изначально преимущества этого формата не были в должной мере оценены. Сразу после начала пандемии военное руководство Индии отложило все совместные учения, включая военно-морские: так, намеченные на март 2020 г. крупные маневры *MILAN*, в которых должны были принять участие флоты 41 страны, включая США, Великобританию, Францию, Россию, Японию и Иран, были перенесены на неопределенный срок [25]. Однако по мере завершения операций “Самудра Сету” и “Сагар” и развития ситуации стало очевидно, что пандемия пришла всерьез и надолго; ВМС Индии начали рассматривать вопрос о возобновлении совместных маневров.

В начале сентября ВМС Индии провели в Андаманском море совместные учения “Индра” с российскими военными [26]. Позже в том же месяце прошли индийско-японские учения “Джимекс” в северной части Аравийского моря [27], в начале октября – учения “Бонгосагар” с ВМС Бангладеш [28]. Крупнейшими стали 24-е по счету учения “Малабар”, в которых участвовали ВМС Индии, морские силы самообороны Японии, ВМС США и Австралии. Первый этап прошел в Бенгальском заливе неподалеку от

морской базы Вишакапатнам в начале ноября, второй – в Аравийском море в середине месяца [29].

При помощи этих маневров ВМС Индии удалось решить сразу две задачи. Во-первых, поддержать боеспособность команд и береговых служб в условиях карантина и не потерять контакт с флотами, взаимодействие с которыми представляется Нью-Дели важным. Во-вторых, учения оказались превосходным способом посылки политических сигналов. Так, маневры “Индра” были проведены вскоре после того, как Индия отказалась отправить своих военных на учения “Кавказ-2020”, где им пришлось бы взаимодействовать с китайскими и пакистанскими военнослужащими, что, судя по всему, в разгар противостояния на границе с КНР и Пакистаном в Нью-Дели сочли неприемлемым. Проведение совместных учений с ВМФ России позволило сгладить неприятное впечатление, произведенное этим отказом на Москву.

Столь же значимым оказалось проведение учений “Малабар”. Ни разу до сих пор страны – члены *Quad*<sup>1</sup> не устраивали общих совместных маневров, причем главным препятствием на пути их проведения неизменно становилась Индия: в Нью-Дели не хотели лишиться раз провоцировать КНР, чрезвычайно болезненно воспринимающую любые инициативы в этом формате. Однако из-за резкого ухудшения индийско-китайских отношений весной–летом 2020 г., приведшим к пограничным столкновениям, Индия демонстративно сняла возражения против участия Австралии. Причем, по некоторым сведениям, возможность вернуть учения в трехсторонний формат рассматривалась до самого конца, однако отсутствие реакции с китайской стороны в итоге привело к тому, что “Малабар” превратились в маневры *Quad* [30]. Такая демонстрация политической гибкости стала возможна благодаря самому формату морских учений, которые можно отменить по тем или иным соображениям в любой момент, которые не требуют непосредственного взаимодействия команд и в то же время демонстрируют индийское стремление к развитию морской компоненты своей военной и политической мощи.

\* \* \*

Подводя итог, можно отметить, что действия индийского флота во время пандемии представляют интерес как с практической, так и с теоретической точек зрения. Индия эффективно использовала свои ВМС в качестве инструмента поддержания и расширения влияния во время чрезвычайной ситуации и продемонстрировала, что в состоянии выполнять роль поставщика безопасности в случае возникновения нетрадиционных угроз, существенно укрепив свои позиции на фоне отсутствия аналогичного вовлечения в ситуацию Китая, который элитами многих островных государств воспринимается как альтернатива Индии. По сути, Индия своими гуманитарными операциями очертила для себя сферу первоочередных интересов: Южную Азию и Индийский океан.

Заслуживает внимания широкое использование индийским флотом соответствующим образом подготовленных кораблей для эвакуации граждан из-за рубежа. ВМС Индии на момент начала пандемии имели отработанные механизмы массовой эвакуации и доставки необходимой помощи пострадавшим странам-соседям, при этом основные трудности были связаны с отсутствием опыта реализации медицинской морской “мягкой силы” – использования госпитальных судов, что вынудило индийцев действовать другими методами, оставляя на островах медицинские бригады и забирая их оттуда по возвращении. Наличие специализированных или переделанных морских госпиталей существенно облегчило бы задачу.

В отличие от Индии, Россия не применяла для эвакуации своих граждан корабли и суда ВМФ, отдавая предпочтение гражданским авиаперевозчикам. На первом этапе такой шаг выглядел логично: использование пассажирских лайнеров теоретически позволяло в кратчайший срок вернуть оказавшихся за рубежом российских граждан на Родину. Однако чем дольше длилась пандемия, тем более серьезные ограничения вводились. В результате

<sup>1</sup> *Quad* (*Quadrilateral Security Dialogue*, Четырехсторонний диалог по безопасности) – международный неформальный форум, включающий США, Индию, Австралию и Японию.

рейсы постоянно откладывались, возникли проблемы с перемещением российских туристов к местам эвакуации.

В случае, если бы к вывозу россиян из-за рубежа был привлечен ВМФ, эвакуация из стран, имеющих морскую границу, таких как Индия и Таиланд, существенно бы облегчилась. Опыт действий ВМС Индии показывает, что организовать морем ее гораздо проще, чем по воздуху, и это можно сделать с меньшими затратами и проблемами. В целом такой сценарий стоит в будущем считать вероятным и отрабатывать во время учений.

Российский ВМФ, в отличие от индийского, имеет в своем составе плавучие госпитали и обладает опытом их использования. Эти суда представляют собой идеальный инструмент для проецирования морской “мягкой силы”, ценность которого резко возрастает в периоды экстремальных ситуаций. Представляется, что имеет смысл рассмотреть возможность их использования в южной части Тихого океана. Этот регион не относится к числу приоритетных для российской внешней политики, что делает маловероятным размещение там постоянных или временных военно-морских баз и вложение Россией значительных политических и финансовых ресурсов. При этом сама идея присутствия РФ в южной части Тихого океана выглядит весьма заманчиво, позволяя ей участвовать в той или иной форме в разворачивающихся в регионе политических процессах и давая в руки дополнительные козыри в переговорах с США и странами ЕС, имеющими интересы в этом регионе, прежде всего Францией. Кроме того, это расширит возможные форматы взаимодействия России со странами АСЕАН и Австралией, а также в принципе активизирует политику Москвы в регионе. Из-за невозможности в настоящий момент воспользоваться для этого “жесткой силой” имеет смысл обратить внимание на “мягкую”, взяв за основу китайский и индийский опыт, и выстроить модель присутствия России в регионе на основе постоянного присутствия госпитальных судов, оказывающих необходимую помощь местным жителям, и периодической отправки гуманитарной помощи после стихийных бедствий.

Подобный формат гуманитарного присутствия имеет ряд преимуществ: он позволяет избежать обвинений в экспансионизме, улучшает имидж страны в глазах местных жителей, способствует налаживанию координации с ВМС стран, куда госпитальные суда совершают заходы; наконец, дает морякам и персоналу госпитальных судов необходимый опыт дальних плаваний в тропических широтах. Подобная концепция плавучей морской “мягкой силы” позволяет проводить проактивную политику в дальних регионах и поддерживать там свое присутствие без серьезных дополнительных затрат.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Мосягин И.Г., Смуров А.В., Коржов И.В., Воронов В.В. Госпитальные суда иностранных государств. *Морской сборник*, 2016, № 7, сс. 48-50. [Mosyagin I.G., Smurov A.V., Korzhov I.V., Voronov V.V. Hospital' nye suda inostrannykh gosudarstv [Foreign Hospital Ships]. *Morskoi sbornik*, 2016, no. 7, pp. 48-50.]
2. Смуров А.В., Коржов И.В., Чирков Д.В., Воронов В.В. Выполнение задач госпитальными судами иностранных флотов в кампании 2015 года. *Морская медицина*, 2016, № 1, сс. 23-26. [Smurov A.V., Korzhov I.V., Chirkov D.V., Voronov V.V. Vypolnenie zadach hospital'nyimi sudami inostrannykh flotov v kampanii 2015 goda [The Tasks of Hospital Ships of Foreign Navies in Campaign 2015]. *Morskaya meditsina*, 2016, no. 1, pp. 23-26.] DOI: 10.22328/2413-5747-2016-2-1-23-26
3. Черников О.Г., Черный В.С., Займагов С.В. Современные тенденции в развитии судов медицинского назначения. *Известия Российской военно-медицинской академии*, 2017, № 3, сс. 84-92. [Chernikov O.G., Chernyi V.S., Zaimagov S.V. Sovremennyye tendentsii v razvitii sudov meditsinskogo naznacheniya [Modern Trends in the Development of Vessels for Medical Purposes]. *Izvestiya Rossiiskoi voenno-meditsinskoi akademii*, 2017, no. 3, pp. 84-92.]
4. Nye J.S. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York, Public Affairs, 2004. 191 p.
5. Nye J.S. *The Future of Power*. New York, Public Affairs, 2011. 235 p.
6. Holgun J. *Soft Power and Hard Power* (2003). Available at: <https://www.cbsnews.com/news/soft-power-and-hard-power/> (accessed 06.11.2020).
7. Averitt L. *Chinese Hospital Ships and Soft Power*. Canberra, Seapower Centre, Semaphore, April 2011, iss. 3. Available at: <https://www.navy.gov.au/media-room/publications/semaphore-chinese-hospital-ships-and-soft-power> (accessed 06.11.2020).
8. Umanadh J.B.S. *INS Sahyadri visits Fiji* (2019). Available at: <https://www.deccanherald.com/national/ins-sahyadri-visits-fiji-687328.html> (accessed 06.11.2020).

9. *Indian Naval Crew Has Rescued More than 192 People in Cyclone-Hit Mozambique* (2019). Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/indian-naval-crew-has-rescued-more-than-192-people-in-cyclone-hit-mozambique/articleshow/68545428.cms> (accessed 06.11.2020).
10. Upadhyaya S. *Cyclone Idai and India's Role as a New Security Provider*. (2019) Available at: <https://thediplomat.com/2019/03/cyclone-idai-and-indias-role-as-a-new-security-provider/> (accessed 06.11.2020).
11. *Cyclone Berguitta – Mauritius* (2018). Available at: <https://www.indiannavy.nic.in/content/cyclone-berguitta-mauritius> (accessed 06.11.2020).
12. *IN Ships Return to Hero's Welcome* (2015). Available at: <https://www.indiannavy.nic.in/content/ships-return-heros-welcome> (accessed 06.11.2020).
13. *Bipin Rawat Puts Third Aircraft Carrier on Backburner Citing costs: a Look at How Absence of the Behemoth Will Impact Indian Navy* (2020). Available at: <https://www.firstpost.com/india/cds-gen-bipin-rawat-puts-third-aircraft-carrier-on-backburner-citing-cost-issues-a-look-at-how-the-absence-of-the-behemoth-will-impact-indian-navy-8053521.html> (accessed 06.11.2020).
14. Sagar P.R. *Mumbai: Navy Base under Lockdown as 21 Sailors Test Positive for COVID-19* (2020). Available at: <https://www.theweek.in/news/india/2020/04/18/mumbai-navy-base-under-lockdown-as-21-sailors-test-positive-for-covid-19.html> (accessed 06.11.2020).
15. *Coronavirus at Indian Navy Base: 12 Trainee Sailors Test Positive* (2020). Available at: <https://www.theweek.in/news/india/2020/06/24/coronavirus-at-indian-navy-base-12-trainee-sailors-test-positive.html> (accessed 06.11.2020).
16. *Another Indian Navy Facility HIT by COVID-19; over 30 Personnel Test Positive* (2020). Available at: <https://www.theweek.in/news/india/2020/06/25/another-indian-navy-facility-hit-by-covid-19-30-personnel-test-positive.html> (accessed 06.11.2020).
17. Javaid A. *What is Operation Samudra Setu?* (2020). Available at: <https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/operation-samudra-setu-1588919131-1> (accessed 06.11.2020).
18. *Indian Navy Completes "Operation Samudra Setu"* (2020). Available at: <https://www.indiannavy.nic.in/node/26608> (accessed 06.11.2020).
19. Siddiqui H. *Mission Sagar: A Major Milestone in India's Engagement with IOR Countries* (2020). Available at: <https://www.financialexpress.com/defence/mission-sagar-a-major-milestone-in-indias-engagement-with-ior-countries/2010119/> (accessed 06.11.2020).
20. Siddiqui H. *Operation Samudra Setu: INS Kesari Reaches Port Louis with Medical Aid* (2020). Available at: <https://www.financialexpress.com/defence/operation-samudra-setu-ins-kesari-reaches-port-louis-with-medical-aid/1968956/> (accessed 06.11.2020).
21. *Mission Sagar – INS Kesari Returns to Port Louis, Mauritius* (2020). Available at: <https://www.indiannavy.nic.in/content/mission-sagar-ins-kesari-returns-port-louis-mauritius> (accessed 06.11.2020).
22. *Mission Sagar: INS Kesari at Port Antsiranana Carrying Medical Supplies for Madagascar* (2020). Available at: <https://www.organiser.org/Encyc/2020/5/29/Mission-Sagar.html> (accessed 06.11.2020).
23. *Mission Sagar – INS Kesari at Port Victoria, Seychelles* (2020). Available at: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=1630101#:~:text=The%20assistance%20to%20Seychelles%20is,pandemic%20and%20its%20resultant%20difficulties> (accessed 06.11.2020).
24. Arora S. *Indian Navy Formed "NavRakshak" Breathable PPE Kit* (2020). Available at: <https://currentaffairs.adda247.com/indian-navy-formed-navrakshak-breathable-ppe-kit/> (accessed 06.11.2020).
25. *Indian Navy Cancels Multilateral Naval Exercise Amid Coronavirus Fears* (2020). Available at: <https://www.businesstoday.in/current/economy-politics/indian-navy-cancels-multilateral-naval-exercise-amid-coronavirus-fears/story/397460.html> (accessed 06.11.2020).
26. *India Concludes Joint Naval Exercise with Russia* (2020). Available at: <https://bharatshakti.in/the-biennial-india-russia-exercise-2020-indra-2020-will-conclude-today-in-the-andaman-sea-on-the-heels-of-indian-defence-minister-rajnath-singhs-visit-to-moscow-this-week-despite-india/> (accessed 06.11.2020).
27. Rej A. *India and Japan Hold Bilateral Naval Exercise in North Arabian Sea* (2020). Available at: <https://thediplomat.com/2020/09/india-and-japan-hold-bilateral-naval-exercise-in-north-arabian-sea/> (accessed 06.11.2020).
28. *India and Bangladesh Hold Joint Naval Exercise 'Bongosagar'* (2020). Available at: <http://ddnews.gov.in/national/india-and-bangladesh-hold-joint-naval-exercise-%E2%80%98bongosagar%E2%80%99> (accessed 06.11.2020).
29. Negi M.S. *Malabar 2020 to Be Held in Two Phases as 'Non-Contact, at Sea Only' Joint Naval Exercise* (2020). Available at: <https://www.indiatoday.in/india/story/malabar-2020-to-be-held-in-two-phases-as-non-contact-at-sea-only-joint-naval-exercise-1736669-2020-10-30> (accessed 06.11.2020).
30. Bedi R. *Explainer: Why India Hasn't Yet Invited Australia to the Quad's Naval Exercises* (2020). Available at: <https://thewire.in/security/australia-quad-malabar-exercises-navy> (accessed 06.11.2020)

**“SOFT POWER” OF THE INDIAN NAVY IN THE PANDEMIC ERA  
(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 40-51)**

**Received 06.11.2020.**

Alexey V. KUPRIYANOV ([a.kupriyanov@imemo.ru](mailto:a.kupriyanov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-9041-6514,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*The article describes and analyzes the activities of the Indian Navy during the COVID-19 pandemic. The author looks at the experience of the Indian Navy at the beginning of the pandemic, noting that it mainly consisted of helping the states of the Indian Ocean region affected by hurricanes and monsoons, and evacuating Indian citizens and residents of neighboring countries from areas of hostilities. At the same time, the Indian Navy did not have specialized floating hospitals. The author analyzes the situation in which India found itself at the beginning of the pandemic: a gradual slowdown in GDP growth questioned the further expansion of the Navy, and the outbreak of conflict with China further emphasized the importance of the Air Force and the Army. In these conditions, the Indian Navy was forced to prove its value for the Indian external and domestic policy. The author then describes how the Indian Navy fought COVID-19, concluding that Indian sailors were able to prevent the pandemic from spreading to naval bases and ships. The Navy fully retained its combat capability and was able to take part in two large-scale operations: the “Samudra Setu” and “Sagar” missions. During the former, several thousand people were evacuated from Iran, Sri Lanka and the Maldives, the latter involved providing medical assistance to the population of the Maldives, Seychelles, Comoros, Madagascar and Mauritius affected by the pandemic. The author notes the high level of organization of both missions, which made it possible to avoid pandemic spreading among the ship crews. He argues that the conduct of Operation “Sagar” allowed India to increase its influence in the Indian Ocean region amid the pandemic and demonstrate its role as a security provider countering unconventional threats. The author then describes the joint exercises carried out by the Indian Navy during the pandemic and notes their significant political role. In conclusion, he analyzes the experience of the Indian Navy using soft power and proposes an original concept of “floating soft power” based on the constant presence of hospital ships in remote regions. In his opinion, this format of presence could also be suitable for projecting Russian interests in the South Pacific.*

**Keywords:** Indian Ocean, COVID-19, Indian Navy, hospital ships, soft power, naval drills, Sagar mission.

About the author:

Alexey V. KUPRIYANOV, Cand. Sci. (Hist.), Senior Researcher, Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-40-51

## ФАКТОРЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПЕРЕХОДА ЯПОНИИ К ЦИФРОВОМУ ОБЩЕСТВУ

© ЕМЕЛЬЯНОВА О.Н., 2020

ЕМЕЛЬЯНОВА Олеся Николаевна, кандидат экономических наук, научный сотрудник группы экономики и политики Японии Центра азиатско-тихоокеанских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная ул., 23 ([emelianovalesia@hotmail.com](mailto:emelianovalesia@hotmail.com)), ORCID: 0000-0002-6137-9734.

Емельянова О.Н. Факторы и перспективы перехода Японии к цифровому обществу. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 4, сс. 52-61. DOI: 10.20542/afij-2020-4-52-61

DOI: 10.20542/afij-2020-4-52-61

УДК: 338.1(520)

Статья поступила в редакцию 07.12.2020.

С 1991 г., когда в Японии произошел обвал фондового рынка и рынка недвижимости, правительство и бизнес пытаются найти способы перезапуска устойчивого экономического роста национальной экономики. В последнее время в решении проблемы наметился некоторый прогресс, появилось не только новое понимание причин длительной рецессии, но и обозначены пути выхода из нее. Квинтэссенцией дальнейшего курса развития страны стала стратегия формирования цифрового общества – “Общество 5.0”, принятая в 2016 г.

**Ключевые слова:** Япония, экономика, цифровизация, стратегия “Общество 5.0”, инновационное развитие, “умные технологии”.

В исторической ретроспективе смена социально-экономических укладов всегда связана комплексом изменений технологического характера. Правда, не все они приводили к принципиальной ломке экономических и институциональных систем. Сегодня в научном дискурсе широко применяется понятие “информационное общество”. Тем не менее остается вопрос, действительно ли переход от индустриального общества к информационному привел к коренным изменениям социально-экономического характера. Представляется, что именно по этой причине большинство исследователей концентрируются на проблеме технологических сдвигов и уходят от использования термина “информационное общество”.

### ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

В научной литературе предлагаются различные подходы к анализу взаимосвязи технологических и социально-экономических изменений. Среди них теория “длинных волн” Н.Д. Кондратьева [1], концепции “волн инноваций” Й. Шумпетера [2], “технического способа производства” и “технологических патов” Г. Менша [3], “подрывных инноваций” К. Кристенсена [4], а также “технично-экономическая парадигма” К. Фримена, которая впоследствии была доработана его ученицей К. Пресс [5]. Следует упомянуть работы нобелевского лауреата С. Кузнеця [6], а также теорию “технологических укладов” отечественных экономистов Д.С. Львова и С.Ю. Глазьева [7; 8].

Единого понимания периодизации процесса социально-экономического развития пока не выработано. В западной научной мысли обсуждение чаще всего ведется на основе концепта “промышленной революции”, введенного в научный оборот французом Ж. Бланки еще в середине XIX в. Э. Тоффлер выделил три волны: аграрную экономику доиндустриальной эпохи, индустриальный период и постиндустриальное общество [9]. У. Ростоу предложил концепцию стадий экономического роста на основе институционального подхода [10].

Оригинальный подход демонстрирует Япония. В ее правительственной документации прописано, что, пройдя стадии развития общества “охотников и собирателей”, “аграрное” и “индустриальное”, сегодня страна развивает “информационный” хозяйственный уклад и работает над созданием “цифрового общества” [11]. Проект управляемого перехода в цифровую реальность на основе государственно-частного партнерства фигурирует в официальных документах как стратегия “Общество 5.0”.

Японская экономическая мысль не предлагает ясных принципов для обособления “информационного уклада” как отдельной стадии развития хозяйственной системы. Безусловно, начиная с 2000-х годов в Японии как снежный ком нарастает объем экономической активности, связанной с технологическими прорывами. Широко используются интернет и мобильная связь, в промышленности и сфере услуг внедряются “умные” датчики и роботы, все большую роль играют “большие данные”. Все эти изменения до сих пор вполне вписывались в ранее сложившуюся экономическую систему. Сложно найти принципиальные изменения в мировоззрении и жизненных устремлениях японского общества. Новейшие достижения науки и техники находят применение в условиях все той же институциональной среды. Поэтому, как представляется, рано говорить о смене системы социально-экономических отношений в Японии как о свершившемся факте.

Большой интерес, на наш взгляд, представляет формирование в стране “цифровой” социально-экономической системы. “Общество 5.0” – это уже не просто научно-теоретическая разработка, а реально тестируемый и продвигаемый проект. Главное – он выходит за рамки изменения отдельных сфер экономики или более широкого применения цифровых технологий в производстве. Ставится задача трансформации общества в целом, включая парадигму общественного мышления и социальные ценности, институциональную и законодательную базы, методы общегосударственного и производственного управления.

Идею о том, что сейчас мы еще находимся на этапе заката индустриальной эпохи, можно встретить в работе Дж. Рифкина “Третья промышленная революция” [12, с. 115]. Автор выделяет свой критерий смены парадигмы жизни общества, обнаруживая его в появлении “аддитивных” технологий, которые позволяют создавать трехмерные объекты на основе их цифровых моделей путем наложения слоев исходного материала. В производственной сфере такой подход является полной противоположностью индустриального (“субтрактивного”), при котором конечный продукт получается за счет отделения ненужных частей от общего массива исходного материала. Ресурсную эффективность как ключевую характеристику новой эпохи также выделяют Д.Ч. Муди и Б. Ногради [13, р. 3]. Это позволит отказаться от зависимости от ископаемых видов топлива, которой характеризуется индустриальная эпоха развития человечества.

### **СУТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПРОЕКТА “ОБЩЕСТВО 5.0”**

В социально-экономических программах, разрабатываемых сегодня в Японии, подобные представления о будущем развитии общества обретают реальные очертания. В условиях, когда традиционные инструменты стимулирования экономического роста уже не работают, моделируются возможные траектории дальнейшей социально-экономической трансформации общества. При этом японцы внимательно отслеживают успехи других стран в ускорении процессов цифровизации всех сфер жизни людей.

Примеры государственного стратегического планирования научно-технического и экономического развития дают “Индустрия 4.0” в Германии (первая версия опубликована в 2006 г.), “Передовое производственное партнерство” в США (2014 г.), “Интернет плюс” и “Сделано в Китае 2025” в КНР (2015 г.), “Новая

индустриальная Франция” во Франции (2013 г.)<sup>1</sup>, “RIE 2020” в Сингапуре (2016 г.), “Делай в Индии” (2014 г.). Эти программы не выходят за рамки индустриальной парадигмы, внимание в них сосредоточено на модернизации производственной базы экономики на основе “четвертой промышленной” революции (если придерживаться периодизации, предложенной К. Швабом [14]).

Несмотря на внешнюю схожесть японский проект “Общество 5.0” имеет ряд принципиальных отличий. Среди них следует отметить общенациональный характер, нацеленность на формирование совершенно новой социально-экономической среды, выдвижение в качестве основной задачи повышение качества жизни граждан Японии. Будут реформированы законодательная система и структура государственного управления. Предполагается, что произойдут серьезные сдвиги в общественном мировоззрении.

Впервые понятие “Общество 5.0” появилось в пятом “Базовом плане [развития] науки и техники” правительства Японии на период 2016–2021 гг. В общих чертах оно определяется следующим образом: “Общество, ориентированное на человека, которое обеспечивает как экономическое развитие, так и решение социальных проблем с помощью системы, которая объединяет киберпространство (виртуальное пространство) и физическое (реальное) пространство” [15, р. 11].

Там же было введено новое определение общества как “сверхинтеллектуального”, которое удастся создать благодаря внедрению информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) во все сферы кибер- и физического пространства. Таким образом, акцент сделан не на автономном развитии отрасли ИКТ, а на изменении всего контекста жизни общества с включением ИКТ во все сферы деятельности человека. Важной характеристикой “Общества 5.0” станет открытая среда передачи данных и информации. Предполагается, что люди и объекты будут связаны между собой посредством “Интернета вещей” (*Internet of Things, IoT*). Своевременный и быстрый доступ к необходимой информации будет обеспечиваться с помощью искусственного интеллекта (*Artificial Intelligence, AI*) [11].

С технологической точки зрения подразумевается, что до сих пор люди получали доступ к “облачным” сервисам (базам данных), существующим в киберпространстве, посредством интернета с целью получения информации и данных для проведения самостоятельного анализа. Иначе говоря, основным пространством жизнедеятельности человека и общественной коммуникационной активности оставалось физическое, в которое при необходимости точечно привносились отдельные сервисы на базе цифровых технологий.

В “Обществе 5.0” предполагается, что огромное количество информации с датчиков в физическом пространстве будет накапливаться в киберпространстве. Обработаться эти “большие данные” будут не человеком, а искусственным интеллектом, который различными способами начнет передавать людям результаты анализа. Таким образом, синергия физического и цифрового пространств сформирует цифровую среду, в которой человеку не придется тратить время на поиск, самостоятельную обработку и оценку всей необходимой для его жизни информации. Киберсистемы смогут самостоятельно выполнять эти задачи во многих сферах и выдавать готовые решения. Например, в здравоохранении они будут постоянно мониторить состояние пациентов и предлагать оптимальные варианты решения обнаруженных проблем.

Ключевыми технологическими элементами такого общества станут “Интернет вещей”, “большие данные”, технология 5G, искусственный интеллект, роботы, беспилотный транспорт и средства доставки, безналичные системы расчетов, электронные переводчики, работающие в режиме реального времени, а также виртуальная реальность, которая становится все более востребованной для решения вопросов безопасности.

<sup>1</sup> В 2015 и 2016 гг. программа была дополнена документом “Альянс за индустрию будущего”.

Предполагается, что в “Обществе 5.0” будут решены проблемы, сегодня остро стоящие в Японии. Широкое внедрение беспилотной робототехники позволит смягчить ситуацию с нехваткой рабочей силы. Повсеместно будет создана более удобная инфраструктура, обеспечивающая людям максимальный жизненный комфорт. Предполагается повысить эффективность удовлетворения многих потребностей за счет снижения потерь в логистической цепочке от стадии начала производства продукта до момента его потребления<sup>2</sup>.

За счет цифровой оптимизации возможно будет решать проблемы нехватки продовольствия при увеличении численности населения. Это актуально и для потребления энергоресурсов. Продвижение дистанционного медицинского обслуживания снизит социальные издержки, связанные со старением населения и снижением рождаемости в Японии. Большое внимание в стратегии уделено решению проблемы межрегиональных диспропорций с тем, чтобы все граждане имели одинаковый доступ к государственным услугам и сопоставимый уровень качества жизни [16].

Реализация проекта займет много времени, но по некоторым направлениям уже ведется активная работа. Среди них можно выделить следующие:

- оцифровка данных, автоматизация и перевод на электронные носители информации в сфере предоставления государственных услуг;
- расширение масштабов применения безналичной формы расчетов, в том числе за счет государственной поддержки малому бизнесу;
- распространение дистанционной модели работы;
- официальное признание правительством 100-летнего срока жизни японского населения [17] и разработка с учетом этого новых экономических программ, в том числе в области здравоохранения и помощи в трудоустройстве до 70 лет;
- меры по перенаправлению трудовых ресурсов в периферийные регионы и поддержанию за счет внедрения новых технологий бизнес-активности в районах, откуда происходит отток населения [18].

Подчеркивается, что новое общество создается во благо человека, у которого появится возможность передавать часть своей ответственности и забот ИИ и “Интернету вещей”. Речь идет также о продвижении нового типа образования, которое позволит людям успешно интегрироваться в цифровое пространство и пользоваться его ресурсами в полном объеме.

Для решения этой задачи правительство уделяет внимание инвестициям в человеческие ресурсы с целью реализации “революции человеческого развития”. В университетах независимо от специальности в программы повсеместно включаются математика, работа с базами данных, знакомство с ИИ. В школьном образовании усиливается блок предметов, связанных с ИКТ, который включает в себя пять направлений: естественно-научные дисциплины, технологию, инженерные знания, разные виды искусств и математику (*Science, Technology, Engineering, Art, Mathematics – STEAM*). С 2020 г. в начальных школах стало обязательным обучение программированию [19].

Большим комплексным проектом по интеграции бизнеса в новую цифровую реальность стала программа “Цифровая трансформация”, созданная в 2018 г. [20] Основными задачами курирующей ее специальной группы по цифровой трансформации в Министерстве экономики, торговли и промышленности являются изучение и анализ проблем, препятствующих продвижению цифровизации в бизнес-среде, поиск путей их преодоления, внедрение более эффективных моделей бизнеса и систем управления. В рамках проекта по созданию “умных городов” осуществляется моделирование новых процессов как бы в миниатюре [21]. Конечная цель – предложить целостное решение,

<sup>2</sup> Например, согласно заявлению Агентства по делам потребителей Японии, потери продовольствия в Японии в 2016 фин. г. составили 6.43 млн т, а ежегодные потери продовольствия на одного японца составят 51 кг, что эквивалентно количеству риса, потребляемого на человека в год. В мире в целом объем продовольственных потерь составляет 1.3 млрд т в год, выбрасывается около одной трети произведенного продовольствия. Одновременно около 800 млн человек страдают от голода и недоедания. Подробнее см.: <https://www.no-foodloss.caa.go.jp/whats.html>.

включающее в себя синтез кибер- и физического пространств, запустить механизмы новой формы общественного самоуправления, выйти на новый уровень экологичности поведения людей.

Развитие “умных городов” стало одним из приоритетов “Комплексной инновационной стратегии 2019”, принятой кабинетом министров Японии 21 июня 2019 г. как продолжение стратегии “Общество 5.0”. Определены схемы развития и финансирования проекта “умных городов”, роль государственных учреждений (кабинета министров, Министерства образования, культуры, спорта, науки и технологий, Министерства экономики, торговли и промышленности, Министерства земли, инфраструктуры, транспорта и туризма) и коммерческих организаций. В проект помимо 11 госорганизаций включены 356 крупных компаний, университетов и исследовательских институтов, а также 113 организаций местных органов управления [22].

Серьезной темой является разработка форм управления в условиях “Общества 5.0”. Например, планируется создание специального “Цифрового агентства”, которое сосредоточит на себе основные функции управления ресурсами, выделяемыми правительством для реализации задачи создания цифрового общества, и станет центром распределения финансовых потоков (в экономической истории подобный проект уже был успешно реализован на Тайване, когда правительство в целях модернизации страны создало Агентство по инновациям). Проект предполагает отказ от вертикальной структуры административного аппарата и внедрение децентрализованной системы управления (цифрового правительства).

При этом подчеркивается, что задача не сводится к простому ослаблению регулирования. Скорее наоборот, признается необходимость усложнения системы с использованием новых цифровых технологий, но с сохранением принципа гармонии. На смену должно прийти “целевое правовое регулирование”, которое будет обеспечивать права человека, справедливость и безопасность [23, р. 6].

Общественная дискуссия по вопросу формирования в Японии “Общества 5.0” продолжается. В ней принимают участие органы госуправления, бизнес-структуры, общественные организации, академическое сообщество. Открытый и дискуссионный формат обсуждений, которые проводятся на самом высшем уровне, является сильной стороной японских методов управления, выработавшихся в стране веками. Результаты обсуждений и принятые решения публикуются в том числе на интернет-порталах правительственных учреждений.

### ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ “ОБЩЕСТВО 5.0”

Рассмотрим предпосылки, которые подтолкнули правительство Японии к поиску новой стратегии развития страны. После периода “экономического чуда”, продлившегося до 1991 г., страна столкнулась с серьезным финансовым кризисом и резким снижением темпов экономического роста. В качестве одной из причин считают политику Банка Японии, которая способствовала многократному росту цен на фондовом рынке и на рынке недвижимости. Свою роль сыграло начавшееся с 1985 г. укрепление иены, что значительно ослабило экспортные позиции Японии.

С тех пор проблемы до конца не решены ни теоретически, ни практически. Долгое время государство продолжало бороться с экономическим спадом как с обычным кризисом перепроизводства, стремясь временно поддержать занятость и влить дополнительную ликвидность в экономику в основном с помощью государственных инфраструктурных проектов. Привычные подходы, обычно рассчитанные на год, не приносили видимых результатов. Они помогали лишь удерживать японскую экономику на прежнем уровне, но создать импульс для перехода на траекторию устойчивого роста так и не удалось. Конкурентоспособность японского экспорта неуклонно снижалась. В 2008 г. внутренний негатив был усугублен мировым экономическим кризисом, рост

экспорта вовсе прекратился [24]. Ситуацию не спасли ни отрицательные ставки по депозитам финансовых организаций, ни “абэномика” – политика премьер-министра Синдзо Абэ (2012–2020), пытавшегося стимулировать экономический рост посредством девальвации национальной валюты и наращивания денежной массы.

Существенной проблемой Японии является высокая стоимость рабочей силы по сравнению с другими странами Азиатского региона. Она усугубляется снижением рождаемости и старением населения. Политика привлечения на рынок труда женщин и людей пенсионного возраста, а также импорта рабочих рук не решает все вопросы. Даже при реализации планов по автоматизации 27% существующих производственных операций к 2030 г., что позволит заменить 16.6 млн рабочих мест роботами, Япония через десять лет все равно столкнется с нехваткой 1.5 млн рабочих рук. Единственный выход – кардинальное повышение эффективности производства. По оценкам, для поддержания текущих темпов роста ВВП Японии потребуется 2.5-кратное увеличение роста производительности в течение следующего десятилетия [25].

Внедрение цифровых технологий в рамках индустриальной общественной парадигмы не демонстрирует существенного позитивного влияния на эффективность экономики. Во всем мире наблюдается угасание научно-технического прогресса [26; 27] и снижение общего фактора продуктивности (*TFP*) [28, pp. 19-21]. Япония не является исключением. Продвигать потребление товаров, произведенных с использованием новейших технологий, становится все сложнее, так как доход японских домохозяйств не растет с 2013 г. [29]

Налицо несоответствие новых технологических возможностей и устаревшей институциональной системы. Вертикальное разделение отраслей не позволяет решать задачи, требующие межотраслевой синергии. Не соответствуют инновационным потребностям существующие законодательные и нормативные системы, без изменения которых невозможно внедрение иной структуры управления.

Прорывом в понимании глубины и принципиального характера экономических проблем Японии можно считать работу Р. Ку, главного экономиста компании *Nomura Research Institute* “Священный Грааль макроэкономики: уроки великой рецессии в Японии”, впервые опубликованной в 2008 г. [30] В ней по-новому описаны причины затяжного кризиса японской экономики. Его суть автор обозначил термином “рецессия балансов”, когда в условиях обрушения цен на свои активы компании сталкиваются с ухудшением состояния бухгалтерского баланса.

В такой ситуации с целью сохранения устойчивости бизнес стремится минимизировать долговую нагрузку. Другими словами, компании перестают брать кредиты в банках, а большую часть прибыли тратят на выплату долгов. В сочетании с другими факторами рецессии это приводит к глубокому и устойчивому падению совокупного спроса.

В 2014 г. в свет вышла другая работа Р. Ку, в которой он расширил временные рамки и географию исследования “рецессии балансов”, подробно остановившись на путях выхода из такого рода кризисов [31]. В противовес неокейнсианским экономистам, продвигающим политику количественного смягчения, Р. Ку делает акцент на необходимости как-то прекратить рост сбережений в частном секторе экономики. Согласно его концепции, расширение денежной массы – полезный инструмент для поддержания экономики от глубокого падения, но он не устраняет реальной причины кризиса, не приводит к прекращению раскручивания дефляционной спирали.

По мнению Р. Ку, в случае “рецессии балансов” денежно-кредитная политика бессильна. Если частный бизнес сконцентрирован на погашении долгов, денежная масса, состоящая в основном из банковских депозитов, неизбежно сокращается. Хотя центральный банк вливает ликвидность в банковскую систему, ему трудно обратить вспять этот процесс в условиях, когда нет заемщиков и денежный мультипликатор равен нулю или еще хуже – отрицательный. Объемные вливания ликвидности со стороны Федеральной резервной системы в США и Банка Англии в Великобритании не

предотвратили сокращение кредита, доступного частному сектору, и не обеспечили должного увеличения денежной массы. В Японии такая картина наблюдалась с 1991 г. [32] Таргетирование инфляции тоже не работает, потому что в период “рецессии балансов” люди выплачивают долги в ответ на падение цен на активы, а не на изменение потребительских цен. Кроме того, при отрицательном денежном мультипликаторе центральный банк не имеет достаточно средств для обеспечения роста денежной массы, необходимого для повышения уровня инфляции.

Р. Ку приходит к выводу о том, что для восстановления экономики правительству следует уделять основное внимание снижению уровня сбережений в частном секторе и стимулированию предприятий брать займы. Соответствующие меры могут включать инвестиционные налоговые льготы, ускоренную амортизацию и т.д. Они должны быть привлекательными и предлагать компаниям надежную перспективу для роста в будущем. Только тогда можно ожидать адекватной реакции с их стороны.

После выхода в свет этих работ произошли серьезные сдвиги во взглядах японского правительства на текущую экономическую рецессию. Началась разработка новой стратегии развития страны, выходящей за пределы индустриальной парадигмы и рассматривающей возможности фундаментальной трансформации общества. Ее векторы намечены в стратегии “Общество 5.0”. Правительство сосредоточилось на таких проектах, которые привлекут крупные инвестиции со стороны бизнеса и сформируют новые рынки, соответствующие условиям цифрового общества. Новая концепция продолжает анализироваться, дорабатываться и тестироваться различными правительственными учреждениями и общественными организациями.

Важный аспект – наличие у Японии опыта ускоренного перехода от своего варианта традиционной восточной системы (“восточного феодализма”) к рыночно-капиталистической системе западного типа, то есть от аграрной экономики к индустриальной, во второй половине XIX в. [33] Тогда были успешно осуществлены широкомасштабные преобразования во всех областях социальной и экономической жизни. Большое внимание уделялось синхронизации процессов управления, разработке промышленной политики, внедрению индустриальных технологий, обеспечению ресурсной базы, нахождению средств для финансирования всех проектов, расширению рынка сбыта продукции. Также был создан законодательно-нормативный каркас новой социально-экономической модели.

Радикальность тех реформ, известных как Революция Мэйдзи, была обусловлена риском потери государственности Японии ввиду ее формационной и технологической отсталости. Сегодня ситуация не такая критичная, зато на этот раз нигде в мире еще нет апробированных образцов назревших преобразований. В любом случае прошлый опыт дает японцам преимущество при решении задач перехода к цифровому социально-экономическому укладу.

Политическая стабильность, монолитность системы, солидарность государства и корпоративного сектора создают надежный тыл для запланированных изменений в Японии. Умение японской управленческой системы аккуратно и добросовестно воплощать в жизнь разработанные проекты также сыграет положительную роль.

Неожиданным фактором ускорения смены социально-экономической модели стала для Японии эпидемия *COVID-19*. Новые условия жизни, обусловленные социальным дистанцированием, резко увеличили спрос на “цифровые” товары и услуги. Пандемия может поспособствовать оттоку городского населения в регионы, что предусматривается стратегией “Общество 5.0”. В сложившихся обстоятельствах компании более охотно переводят сотрудников на дистанционную работу. До сих пор такой подход был характерен в основном для IT-бизнеса, но не стал общепринятым трендом для всех японских компаний. Текущие условия вынуждают работодателей преодолевать ментальные барьеры для перевода своих офисов на дистанционную работу, а именно: “страх потери контроля над сотрудниками” и “ослабление информационной безопасности” [34]. Уже есть примеры, когда компании, вынужденно

опробовав новые практики, склоняются к тому, чтобы продолжить их и после пандемии, а также сократить офисные площади в следующем году [35]. В таких условиях проекты “умных городов” и развития телемедицины станут еще более востребованными.

\* \* \*

Стратегия “Общество 5.0” предполагает формирование в Японии нового социально-экономического уклада. Согласно японскому правительству, речь идет о переходе от информационного общества к цифровому. С нашей точки зрения, происходит переход от индустриальной социально-экономической модели к цифровой. Подчеркнем, что речь идет о трансформации всего общества, а не просто развитии отраслей цифровой экономики. Другими словами, планируется смена всей парадигмы жизни общества, в которую в соответствии с новыми потребностями и задачами будут вписаны самые современные технологические достижения.

Проект нацелен на создание обширных новых рынков в национальной экономике для удовлетворения запросов цифрового общества. Он побуждает японские компании увеличивать инвестиции в комплексные проекты инновационного характера, отказываясь от стратегии сокращения долгов, сформированной в ситуации “рецессии балансов”. Таким образом, на основе государственно-частного партнерства, в котором государство выступает в первую очередь как инициатор, а основная часть затрат обеспечивается частным сектором, в японской экономике будет постепенно восстанавливаться здоровый инвестиционный климат. Проект идеологически консолидирует все сегменты японского общества: государственные учреждения, корпоративный сектор, общественные организации, научное сообщество.

Нацеленность Японии на радикальные трансформации обусловлена необходимостью преодоления затяжного спада, связанного с исчерпанием потенциала индустриальной модели экономики и снижением эффективности внедрения новых технологий в ее рамках. Такие острые социальные проблемы страны, как снижение численности и старение населения, подталкивают правительство к поиску кардинальных мер по их решению. Пандемия COVID-19 также работает на ускорение процессов цифровизации.

Все программы, разрабатываемые в рамках стратегии “Общество 5.0”, ориентированы в первую очередь на человека, а технологическое развитие рассматривается как инструмент обеспечения его потребностей и интересов. Кроме того, важными принципами нового общества считаются социальная справедливость и экологичность. Таким образом, сегодня в условиях снижения экономической эффективности внедрения новейших технологий Япония предлагает свой концептуальный подход к вопросам будущего развития, в котором, возможно, заложен потенциал для разрешения текущего мирового кризиса.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Кондратьев Н.Д. *Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения*. Москва, Экономика, 2002. 767 с. [Kondrat'ev N. D. *Bol'shie tsikly kon'yunktury i teoriya predvideniya* [Large Cycles of Conjuncture and the Theory of Foreseeing]. Moscow, Ekonomika, 2002. 767 p.]
2. Шумпетер Й.А. *Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия*. Москва, Эксмо, 2007. 864 с. [Schumpeter I.A. *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. Kapitalizm, sotsializm i demokratiya* [The Theory of Economic Development. Capitalism, Socialism and Democracy]. Moscow, Eksmo, 2007. 864 p.]
3. Mensch G. *Stalemate in Technology – Innovations Overcome the Depression*. New York, Ballinger Publishing Company, 1979. 241 p.
4. Bower J., Christensen C. *Disruptive Technologies: Catching the Wave*. *Harvard Business Review*, 1995, vol. 73, no. 1, pp. 43-53.
5. Перес К. *Технологические революции и финансовый капитал. Динамика пузырей и периодов процветания*. Москва, Дело, 2011. 232 с. [Perez K. *Tekhnologicheskie revolyutsii i finansovyi kapital. Dinamika puzyrej i periodov protsvetaniya* [Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages]. Moscow, Delo, 2011. 232 p.]
6. Kuznets S. *Economic Growth and Structure: Selected Essays*. New York, W.W. Norton, 1965. 378 p.
7. Глазьев С.Ю., Львов Д.С. Теоретические и прикладные аспекты управления НТП. *Экономика и*

- математические методы, 1986, № 5 (22), сс. 793-804. [Glaz'ev S.Yu., L'vov D.S. Teoreticheskie i prikladnye aspekty upravleniya NTP [Theoretical and Application Aspects of Scientific and Technological Progress Management]. *Ekonomika i matematicheskie metody*, 1986, № 5 (22), pp. 793-804.]
8. Глазьев С.Ю. Современная теория длинных волн в развитии экономики. *Экономическая наука современной России*, 2012, № 2, сс. 27-42. [Glaz'ev S.Yu. Sovremennaya teoriya dlinnykh voln v razvitiie ekonomiki [Modern Theory of Long Waves in Economic Development]. *Ekonomicheskaya nauka sovremennoi Rossii*, 2012, № 2, pp. 27-42.]
  9. Тоффлер Э. *Третья волна*. Москва, АСТ, 2010. 781 с. [Toffler E. *Tret'ya volna* [The Third Wave]. Moscow, AST, 2010. 781 p.]
  10. Rostow W.W. The Stages of Economic Growth. *The Economic History Review. New Series*, 1959, vol. 12, no. 1, pp. 1-16.
  11. Society 5.0とは[Society 5.0 (In Jap.)]. Available at: [https://www8.cao.go.jp/cstp/society5\\_0/index.html](https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/index.html) (accessed 30.11.2020).
  12. Рифкин Д. *Третья промышленная революция*. Москва, Альпина нон-фикшн, 2015. 410 с. [Rifkin D. *Tret'ya promyshlennaya revolyutsiya* [The Third Industrial Revolution]. Moscow, Al'pina non-fikshn, 2015. 410 p.]
  13. Moody J.B., Nogrady B. *The Sixth Wave: How to Succeed in a Resource-Limited World*. Sydney, Random House, 2010. 320 p.
  14. Шваб К. *Четвертая промышленная революция*. Москва, Эксмо, 2016. 208 с. [Schwab K. *Chetvertaya promyshlennaya revolyutsiya* [The Fourth Industrial Revolution]. Moscow, Eksmo, 2016. 208 p.]
  15. 科学技術基本法 [Science and Technologies Basic Law (In Jap.)] Available at: <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/5honbun.pdf> (accessed 30.11.2020).
  16. Society 5.0を徹底解説! 定義・技術・事例まで [Detailed Explanation of Society 5.0! Definition, Technologies, Cases (In Jap.)]. Available at: [https://www.softbank.jp/biz/future\\_stride/entry/technology/20200706/](https://www.softbank.jp/biz/future_stride/entry/technology/20200706/) (accessed 30.11.2020).
  17. 人生 100年時代構想会議 中間報告 [Interim Report on 100-year Life Meeting Conference (In Jap.)] Available at: <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/pdf/chukanhoukoku.pdf> (accessed 30.11.2020).
  18. 地方への新しいひとの流れをつくる」現状と課題について [Current Situation and Problems of Creating a New Flow of People to Rural Areas (In Jap.)] Available at: [http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/wakuwaku\\_kaigi/h30-02-14-shiryuu2.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/wakuwaku_kaigi/h30-02-14-shiryuu2.pdf) (accessed 30.11.2020).
  19. 学校におけるICT環境の整備について。教育のICT化に向けた環境整備5か年計画 (2018~2022年度) [About the Improvement of ICT Environment at School. Improving the ICT Education Environment Five-year Plan (2018-2022) (In Jap.)] Available at: [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/zyouhou/detail/1402835.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyouhou/detail/1402835.htm) (accessed 30.11.2020).
  20. DXレポート ~ITシステム「2025年の崖」克服とDXの本格的な展開 [Report on Digital Transformation: Overcoming of "2025 Digital Cliff" Involving IT Systems and Full-Fledged Development of Digital Transformation (In Jap.)] Available at: <https://www.meti.go.jp/press/2018/09/20180907010/20180907010-3.pdf> (accessed 30.11.2020)
  21. *Smart City Security Guideline* (Ver. 1.0). Ministry of Internal Affairs and Communications, Japan. October, 2020. Available at: [https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/joho\\_tsusin/eng/presentation/pdf/Smart\\_City\\_Security\\_Guideline\\_ver1.0.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/joho_tsusin/eng/presentation/pdf/Smart_City_Security_Guideline_ver1.0.pdf) (accessed 30.11.2020).
  22. 統合イノベーション戦略 2019 [Integrated Innovation Strategy 2019 (In Jap.)] Available at: [https://www8.cao.go.jp/cstp/togo2019\\_honbun.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/togo2019_honbun.pdf) (accessed 30.11.2020).
  23. *Governance Innovation: Society 5.0の実現に向けた法とアーキテクチャのリ・デザイン* [Governance Innovation: Redesign of Law and Architecture for the Society 5.0 Development (In Jap.)] Available at: <https://www.meti.go.jp/press/2020/07/20200713001/20200713001-1.pdf> (accessed 30.11.2020).
  24. *Exports of Goods and Services (Current US\$) – Japan*. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.EXP.GNFS.CD?end=2018&locations=JP&start=1984> (accessed 30.11.2020).
  25. Horii M., Sakurai Y. *The Future of Work in Japan: Accelerating Automation after COVID-19* (01.07.2020). Available at: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/asia-pacific/the-future-of-work-in-japan-accelerating-automation-after-covid-19> (accessed 30.11.2020).
  26. Гордон Р.Д. Закончен ли экономический рост? Шесть препятствий для инновационного развития. *Вопросы экономики*, 2013, № 4, сс. 49-66. [Gordon R.D. Zakonchen li ekonomicheskii rost? Shest' prepyatstvii dlya innovatsionnogo razvitiya [Is Economic Growth Over? Six Obstacles for Innovative Development]. *Voprosy ekonomiki*, 2013, no. 4, pp. 49-66.]
  27. Jones B. As Science Evolves, How Can Science Policy? *Innovation Policy and the Economy*. Chicago, University of Chicago Press, 2010. Vol. 11, pp. 103-131.
  28. Young E.K., Norman V.L. *Productivity Growth. Patterns and Determinants Across the World*. World Bank Group. 2019. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/31710/WPS8852.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (accessed 30.11.2020).
  29. *Households and NPISHs Final Consumption Expenditure (Constant LCU) – Japan, Low income*. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PRVT.KN?locations=XO> (accessed 30.11.2020).
  30. Koo R.C. *The Holy Grail of Macroeconomics: Lessons from Japan's Great Recession*. Singapore, John Wiley and Sons, 2009. 352 p.
  31. Koo R.C. *The Escape from Balance Sheet Recession and the QE Trap: A Hazardous Road for the World Economy*. Singapore, John Wiley and Sons, 2015. 320 p.
  32. Koo R.C. The World in Balance Sheet Recession: Causes, Cure, and Politics. *Real-World Economics Review*, 2011, no. 58, pp. 20-21. Available at: <http://www.paecon.net/PAERreview/issue58/Koo58.pdf> (accessed 30.11.2020).

33. Емельянова О.Н. Особенности начального этапа индустриализации Японии в эпоху Мэйдзи (70–80-е годы XIX века). Дисс. канд. экон. наук. Москва, 2018. 243 с. [Emel'yanova O.N. Osobennosti nachal'nogo etapa industrializatsii Yaponii v epokhu Meidzi (70–80-e gody XIX veka). Diss. kand. ekon. nauk [Special Features of the Initial Stage Industrialization in Meiji Era Japan (70–80s of the XIX Century). Cand. Diss. (Econ.)]. Moscow, 2018. 243 p.]
34. 新型コロナウイルス感染拡大とテレワーク [Spread of New Coronavirus Infection and Teleworking (In Jap.)] 17.08.2020. Available at: <https://www.mhlw.go.jp/content/11911500/000677508.pdf> (accessed 30.11.2020).
35. 在宅勤務、制度見直し。日本経済新聞, 16.05.2020. [[Work from Home. System Review (In Jap.)] Nihon Keizai Shinbun, 16.05.2020.].

## FACTORS AND PROSPECTS OF JAPAN'S TRANSITION TO DIGITAL SOCIETY

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 52-61)**

**Received 07.12.2020.**

Olesya N. EMELYANOVA ([emelianovalesia@hotmail.com](mailto:emelianovalesia@hotmail.com)), ORCID: 0000-0002-6137-9734, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

Since 1991, when the so-called “bubble crisis” occurred in Japan, and until now, the business circles and the government of the country have been constantly looking for a new engine to launch sustainable economic growth. During the first two decades, the Japanese government kept using a traditional approach, which was common for the industrial era. But there was no satisfactory outcome. The recent years showed significant changes in understanding the essence of the economic recession, as well as existing economic problems solving methods. The quintessence of Japan's new economic course is the digital society formation strategy, called “Society 5.0”. It was adopted by the Japanese government in 2016 and it is actively being implemented today.

According to the periodization of the Japanese government, the country is going through a transition from an information society to a digital one. However, the author argues that there is more likely a shift from an industrial to a digital type of socio-economic model of society. It is important to emphasize that it is not just the development of modern sectors of a digital economy but the ongoing transformation of the entire society. In other words, Japan is not focusing on the industrial revolution, but on a change of a social paradigm.

The implementation of this strategy implies creating a vast new market across the national economy by shaping the new needs of the digital society. The attractiveness of such a project prompts many large Japanese companies to increase investments in complex innovative projects and abandon the debt reduction strategy – a business model formed in a situation of “balance sheet recession”. Thus, Japan is gradually restoring a healthy investment climate.

The article is aimed at identifying the factors that are creating pressure on the Japanese government and forcing it to look for a new way of developing the country. The author also describes and analyzes the essence of the “Society 5.0” strategy.

**Keywords:** Japanese economy, digitalization, “Society 5.0” strategy, innovative development, smart technologies.

About the author:

Olesya N. EMELYANOVA, Cand. Sci. (Econ.), Researcher, Group of Economics and Politics of Japan, Center of Asia Pacific Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-52-61

## ПРОЕКТНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ФРАНКО-ГЕРМАНСКОГО ОБОРОННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

© ТИМОФЕЕВ П.П., ХОРОЛЬСКАЯ М.В., 2020

ТИМОФЕЕВ Павел Петрович, кандидат политических наук, старший научный сотрудник сектора региональных проблем и конфликтов отдела европейских политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([p.timofeyev@gmail.com](mailto:p.timofeyev@gmail.com)), ORCID: 0000-0002-0512-7436.

ХОРОЛЬСКАЯ Мария Витальевна, кандидат политических наук, научный сотрудник сектора политических проблем европейской интеграции отдела европейских политических исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([khrolskaja.marya@yandex.ru](mailto:khrolskaja.marya@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-1885-7729.

---

Тимофеев П.П., Хорольская М.В. Проектный потенциал франко-германского оборонного сотрудничества. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 4, сс. 62-75.

DOI: 10.20542/afj-2020-4-62-75

---

DOI: 10.20542/afj-2020-4-62-75

УДК: 355.02(44)+(430)

Статья поступила в редакцию 11.12.2020.

Статья посвящена роли франко-германского тандема в развитии обороны Европейского союза. Новизна исследования заключается в применении методов статистического и кластерного анализа при изучении трех волн развития Постоянного структурированного сотрудничества по вопросам безопасности и обороны (PESCO), что позволило выявить вклад и степень взаимодействия Парижа и Берлина в реализации его проектов. В статье также проанализированы два малоизученных в науке амбициозных проекта – “Боевая воздушная система будущего” и “Основная наземная боевая система”. В заключении представлены не только выводы о роли Парижа и Берлина в укреплении безопасности ЕС, но и выявлены факторы, затрудняющие взаимодействие участников тандема.

**Ключевые слова:** ЕС, Германия, Франция, франко-германский тандем, европейская интеграция, оборона Европейского союза, PESCO, военные проекты, СКАФ, MGCS.

Вторая половина 2010-х годов стала временем серьезных испытаний на прочность Европейского союза. Украинский кризис, угроза терроризма, изоляционистская политика США при Д. Трампе, и наконец, состоявшийся в 2016 г. в Соединенном Королевстве референдум, положивший начало долгому процессу выхода Великобритании из ЕС, – все это побудило страны Евросоюза к переосмыслению вопроса своей безопасности. “В мире, где правят геополитические хищники, мы, европейцы, остаемся последними из вегетарианцев. Без Великобритании мы вообще станем веганами, а возможно, однажды и кушаньем <...>. Ибо если франко-германская дружба нужна Европе, ее недостаточно, чтобы гарантировать наше место в мире”, – образно заявил в 2019 г. экс-глава МИД ФРГ З. Габриэль [1]. Процесс Брекзита инициировал как оптимистичные заявления о том, что без Лондона, традиционно тормозившего интеграционные процессы, Берлин и Париж наконец-то смогут достичь качественно нового уровня стратегической обороны, так и алармистские предупреждения о неспособности так называемого франко-германского тандема стать двигателем развития оборонной сферы ЕС без британского военного потенциала. Тем

самым Брекзит заставляет посмотреть на военные проекты ЕС под новым ракурсом.

Соответственно, основной вопрос нашего исследования: является ли франко-германский тандем, о котором так часто говорят на политическом уровне, двигателем евроинтеграции в военной сфере, и если да, то насколько он результативен? В связи с обширностью данной проблемы мы рассматриваем ее в двух статьях. Первая посвящена непосредственно проектному потенциалу сотрудничества, роли тандема в достижении ЕС стратегической автономии в сфере военного производства. Цель данной статьи – проанализировать вклад совместных усилий Парижа и Берлина в развитие оборонных проектов Евросоюза. При этом военные проекты рассматриваются нами не с технической, а с политической и экономической точек зрения из-за их важности для стратегического сотрудничества Франции и ФРГ. Вторая статья будет посвящена вкладу тандема в развитие способностей ЕС реагировать на реальные и потенциальные угрозы.

Тема оборонных проектов ЕС в целом и программы *PESCO* (*Permanent Structured Cooperation* – Постоянное структурированное сотрудничество) в частности активно разрабатывается в России и за рубежом. Из-за ограничений формата статьи у нас нет возможности перечислить все исследования, которые касаются проектов с 2017 г. Поэтому отметим прежде всего наработки специалистов ИМЭМО РАН: сотрудников отдела европейских политических исследований – Н.К. Арбатовой, Т.Н. Андреевой, А.М. Кокеева [2; 3; 4; 5], свой вклад внесли и авторы настоящей работы [6; 7]. В 2020 г. данная проблематика среди прочих рассматривалась в двух монографиях, написанных сотрудниками ОЕПИ [8; 9]. Отношение США к проблеме *PESCO* рассматривали сотрудники ИМЭМО С.В. Уткин и С.В. Кислицын [10; 11]. Эта тема также освещалась исследовательскими институтами и университетами (ИЕ РАН, ИНИОН РАН, МГИМО МИД России и др.). В целом, хотя исследователи активно освещают как организационные и политические аспекты *PESCO*, так и подходы ведущих стран Европы и США, роль собственно франко-германского тандема пока остается малоизученной. Поэтому нам видится важным рассмотреть значение франко-германского сотрудничества в динамике *PESCO* и проанализировать двусторонние проекты Берлина и Парижа, которые разрабатываются за пределами этого формата.

### ФРАНКО-ГЕРМАНСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В ДИНАМИКЕ PESCO

Наиболее продвинутым форматом, в котором сегодня проявляется франко-германская военная кооперация, является проект *PESCO*, призванный укрепить военно-политический потенциал ЕС и обеспечить его безопасность без опоры на США. Проект был инициирован Францией и Германией 13 ноября 2017 г., но при этом каждая из держав имела к нему свой подход: Берлин настаивал на инклюзивности и учете позиций всех участников ЕС с акцентом на оборонные нужды, Париж стремился сформировать группу стран, способных решать наступательные задачи, включая проведение интервенций [6]. В итоге победила немецкая точка зрения, согласно которой *PESCO* стал еще одним элементом углубления евроинтеграции. В связи с достаточно неприятными критериями членства, в нем могут участвовать почти все желающие страны ЕС. В данном анализе мы ограничимся лишь одним, но, с нашей точки зрения, наиболее важным элементом *PESCO* – совместными проектами военных разработок и развития оборонного потенциала.

В 2017–2020 гг. в рамках ЕС запущено 47 проектов *PESCO*, оформленных в виде трех волн. Первая волна из 17 проектов была презентована 11 декабря 2017 г., вторая (также 17 проектов) – 19 ноября 2018 г., третья (13 проектов) – 12 ноября 2019 г. Для уточнения роли Франции и Германии в динамике *PESCO* следует рассмотреть место обеих держав в процессе “распределения” ролей, а также то, насколько значимую роль франко-германский тандем играет в формировании пула проектов. Сделать это позволяет применение методов статистического и кластерного анализа.

Уже в первой волне наибольшую активность проявили средиземноморские страны. В первой четверке по количеству проектов оказались Италия (участие в 15/17 или 88%

проектов), Испания (12/17 или 70.6%) и Греция с Францией (у каждой – в 9/17 или 52.9%). Только эти четыре страны приняли участие в более чем 50% всех проектов первой волны. За ними шли Германия, Нидерланды и Португалия, каждая из которых приняла участие в 7/17 проектов (41.2%). На остальные страны – от Бельгии до Эстонии – пришлось от шести до двух проектов (35.3% и 11.7%, соответственно). Дания и Мальта участия в *PESCO* не приняли. Отдельно стоит отметить, что у каждого проекта есть страна-куратор, которая несет за него ответственность и предоставляет информацию о его развитии Секретариату *PESCO*, Совету ЕС. Чаще всего кураторами на первом этапе становились Италия и Германия – по четыре курируемых проекта. У Франции и Греции их насчитывалось два, у Испании – один [12; 13].

Вторая волна внесла существенные коррективы в список стран – лидеров *PESCO*. Если говорить о так называемой большой четверке<sup>1</sup> (Франция, Италия, Германия и Испания), то Франция приняла участие в 12 новых проектах, Германия – в шести, а затем еще в двух, Италия и Испания – в шести каждая. В пяти проектах приняли участие Греция и Чехия. По сумме двух первых волн Франция догнала Италию в числе лидеров (каждая участвовала в 21/24 проектов, 61.8%, первое и второе места), а Испания (18/34 или 52.9%) переместилась на третью позицию. Теперь уже только эти три страны участвовали более чем в 50% проектов. Греция (14/34 или 41.2%) по числу проектов шла четвертой, Германия (13/34 или 38.2%) – пятой, Бельгия (10/34 или 29.4%) – шестой. По итогам двух волн Франция и Италия также лидировали по числу курируемых программ (по семь у каждой), за ними следовали Германия (шесть) и Греция (пять) [13].

Третья волна добавила к уже запущенным проектам новые, к тому же некоторые страны примкнули к старым или вышли из них. Очередной рывок совершила Франция, став явным лидером по числу программ разработок (31 из 47 или 66% общего количества), второе и третье места теперь делят Италия и Испания (на каждую приходится по 25/47 или 53.2%). По-прежнему только страны средиземноморской тройки участвуют в более чем 50% проектов. Германия (18/47 или 38.3%) обошла Грецию (15/47 или 31.9%) в споре за четвертое место. Шестой стала Румыния (13/47 или 27.7%), седьмое–девятое места делят Бельгия, Нидерланды и Польша (на каждую приходится по 12/47 или 25.5%). Дальше расположились остальные страны. По числу курируемых проектов позиции лидеров сохранились: Франция (10), Италия (9), Германия (7), Греция (5), Испания (2) и др. [14]

Таким образом, сегодня по участию в проектах страны – члены *PESCO* можно разделить на несколько групп: а) лидирующая группа, состоящая из двух троек, на каждую из которых приходится почти 2/3 проектов (по активности участия в проектах – Франция–Италия–Испания, по числу курируемых проектов – Франция–Италия–Германия); б) средняя группа (Греция, Румыния, Бельгия, Нидерланды, Польша, Португалия, Венгрия), на каждую из которых приходится участие в 20–30% проектов *PESCO*; в) “младшая” группа стран, каждая из которых участвует менее чем 20% проектов *PESCO* (Кипр, государства Балтии, Скандинавии, ЦВЕ, Люксембург, Ирландия). Если судить по числу проектов, взятых на себя странами-участницами, то основная доля приходится на средиземноморских партнеров, в то время как восточный фланг ЕС ощутимо отстает. Это объясняется в том числе тем, что Средиземноморье является основным источником внешнеполитических угроз для Франции, Италии, Испании, занимающих первые места в списке лидеров *PESCO*, а также для примыкающих к ним Греции и Португалии из второй группы.

Очевидно, что если Париж не смог отстоять свою концепцию *PESCO* как “наконечника копья” и в результате спор о характере этой инициативы остался за Берлином, ратовавшим за инклюзивный подход (условно его можно назвать *all inclusive*), то в ходе второй и третьей волн Франция активизировала свое участие в проектах *PESCO* и в итоге вырвалась на первое место. Динамика показывает, что в ходе трех волн *PESCO* разные страны практиковали четыре модели “набора” мероприятий в свои “корзины”. Самой популярной оказалась модель, которую условно можно назвать “от большего

<sup>1</sup> Термин “большая четверка” используется в докладе С. Блокманса и М. Кроссона “Дифференцированная интеграция в *PESCO* – кластеры и конвергенция в обороне ЕС” (подробнее см. далее).

к меньшему” (13 государств<sup>2</sup>): основную часть проектов страна “записала” на себя в первой волне, а затем во второй и третьей брала все меньше и меньше или совсем не брала. Эту модель, например, практиковали Италия и Греция (табл. 1).

**Таблица 1. Модель 1: “От большого к меньшему”**

Страна	Первая волна	Вторая волна	Третья волна
Италия	15 проектов	6 проектов	4 проекта
Греция	9 проектов	5 проектов	1 проект

Источник: составлено авторами по [12; 13; 14].

Вторую по популярности модель можно назвать “спад во второй волне” – ее практиковали шесть стран<sup>3</sup>. Наглядным примером являются Испания и Румыния (табл. 2).

**Таблица 2. Модель 2: “Спад во второй волне”**

Страна	Первая волна	Вторая волна	Третья волна
Испания	11 проектов	6 проектов	8 проектов
Румыния	5 проектов	3 проекта	5 проектов

Источник: составлено авторами по [12; 13; 14].

Третья модель представляет собой частный случай первой и может быть названа “сначала много – затем мало, но стабильно”, когда основной упор был сделан в первую волну. Ее практиковали три страны: Болгария, Словения и Финляндия (табл. 3).

**Таблица 3. Модель 3: “Сначала много – затем мало, но стабильно”**

Страна	Первая волна	Вторая волна	Третья волна
Болгария	3 проекта	1 проект	1 проект
Словения	2 проекта	1 проект	1 проект
Финляндия	2 проекта	1 проект	1 проект

Источник: составлено авторами по [12; 13; 14].

На этом фоне выделяется модель 4 – “Подъем во второй волне”, которую использовали три страны – Франция, Германия и Чехия. Основной упор был сделан на проекты второй волны (табл. 4).

**Таблица 4. Модель 4: “Подъем во второй волне”**

Страна	Первая волна	Вторая волна	Третья волна
Франция	9 проектов	12 проектов	10 проектов
Германия	7 проектов	8 проектов	3 проекта
Чехия	3 проекта	5 проектов	0 проектов

Источник: составлено авторами по [12; 13; 14].

Отметим, что Франция стала единственной страной, в чьей “корзине” число проектов во второй и третьей волнах было больше, чем в первой. Германия и Чехия также нарастили количество во второй волне, но “сбросили темп” в третьей. В целом, если смотреть по числу “взятых в корзину” задач, то динамика активности государств ЕС скорее отрицательная: большинство стран, включая представителей лидирующей группы (Италию, Испанию, Грецию),

<sup>2</sup> Италия (15–6–4), Греция (9–5–1), Нидерланды (7–3–2), Бельгия (7–4–1), Кипр (5–3–0), Словакия (5–1–0), Хорватия (5–1–0), Австрия (3–2–0), Эстония (3–1–0), Литва (3–0–0), Латвия (2–1–0), Люксембург (3–0–0), Ирландия (2–0–0).

<sup>3</sup> Испания (11–6–8), Румыния (5–3–5), Польша (7–2–3), Португалия (7–1–3), Венгрия (4–2–4), Швеция (3–1–3).

с каждой волной брали все меньше и меньше. Исключением стали Франция и в какой-то степени Германия, отчасти подтвердившие тем самым свой статус инициаторов *PESCO*.

В то же время если разбить число проектов по комбинациям стран – участниц “большой четверки”, то можно увидеть, что франко-германский тандем, безусловно, играет роль – но в планах, к которым причастны как минимум еще одна страна “большой четверки” – Италия, Испания или они обе.

При этом велико число проектов, в которых участвует вся “четверка” и какие-либо из других членов *PESCO*, или из “четверки” присутствует либо одна Италия, либо только тандем из Франции и Испании. Значимо и число проектов, в которых нет ни одной страны из “большой четверки” вообще. Все эти четыре самые популярные комбинации дают в сумме 56% всех проектов *PESCO*.

**Таблица 5. Распределение проектов *PESCO* по странам “большой четверки”**

Страна	Число проектов (из 47)	% проектов
<i>Группа 1 (“большинство”)</i>		
Франция, Италия, Испания, Германия (и др.)	10	21
только Италия без Франции, Германии и Испании	6	13
Франция и Испания без Италии и Германии	5	11
никто из “большой четверки”	5	11
<i>Итого</i>	26	56
<i>Группа 2 (“меньшинство”)</i>		
только Франция без Италии, Испании и Германии	4	9
Франция, Испания, Италия без Германии	3	6
Франция, Испания, Германия без Италии	3	6
Франция и Италия без Испании и Германии	3	6
Италия и Испания без Франции и Германии	2	4
Франция и Германия без Италии и Испании	2	4
Франция, Италия, Германия без Испании	1	2
Испания и Германия без Франции и Италии	1	2
только Германия без Франции, Италии и Испании	1	2
Только Испания без Франции, Италии и Германии	1	2
<i>Итого</i>	21	43

**Источник:** составлено авторами по [12; 13; 14].

Косвенно об этом же свидетельствуют и подсчеты в докладе 2019 г. “Дифференцированная интеграция в *PESCO* – кластеры и конвергенция в обороне ЕС” С. Блокманса и М. Кроссон (Центр европейских политических исследований в Брюсселе), где указано, что основными партнерами Берлина и Парижа являются Испания и Италия, тогда как Франция и Германия находятся друг у друга лишь на третьем месте (32% своих проектов французы осуществляют в сотрудничестве с немцами, а немцы реализуют 67% проектов вместе с французами в том числе) [15; 14].

Для целей нашего исследования необходимо обратиться не только к количественному анализу участия стран-членов в проектах, но и посмотреть их качественные характеристики. В классификации ЕС направления деятельности *PESCO* подразделяются на семь блоков (Учения и инфраструктура, Наземные формирования и системы, Морские проекты, Воздушные системы, Кибербезопасность, Обеспечение и узлы, Космос). Однако представляется, что для изучения нашего вопроса продуктивнее разделить проекты на “нелетальные”, к которым относится создание образовательных, медицинских, логистических, координационных структур (например “Медицинское командование ЕС”, “Тренировочный центр для выполнения миссий ЕС” и др.), а также разработки не направленные на уничтожение противника (например, “Спутниковая радионавигация ЕС”,

“Создание европейской программно-определяемой радиосистемы” – *ESSOR*, “Сеть военно-космического наблюдения” и др.), и “летальные”, под которыми мы понимаем производство военной техники, способной поражать физические цели в реальном бою.

При рассмотрении “летальных” кейсов выясняется, что приоритеты Франции и Германии, а также двух других стран “большой четверки” ЕС различаются. Сегодня “летальных” проектов насчитывается 11 – к ним относятся создание подводного противоминного дрона (*MAS MCM*), европейской бронемшины, мобильной высокоточной артиллерийской платформы дальнего действия (“евроартиллерия”), модульного наземного дрона (*UGS*), разведывательно-ударного БПЛА (“евродрон”), подводного модуля быстрого реагирования (*Divepack*), наземных ракетных систем средней дальности (*BLOS*), модернизация ударного вертолета “Тигр”, создание системы ПВО для уничтожения беспилотников (*C-UAS*), космической системы противоракет-перехватчиков (*TWISTER*) и боевого многоцелевого корабля – европейского патрульного корвета (*EPC*).

Из этих 11 проектов Франция участвует в семи, Италия – в шести, Испания – в пяти, Германия, как и Греция, – в четырех. В девяти из 11 проектов принимают участие и другие страны. Больше всего “летальных” проектов курирует Италия (четыре), у Франции их три, у Германии – один, у Испании и Греции такие отсутствуют. Три “летальных” проекта курируют прочие страны ЕС: подводный противоминный дрон – Бельгия, модульный наземный дрон – Эстония, подводный модуль быстрого реагирования – Болгария. В целом мы видим, что распределение “летальных” программ у стран – лидеров *PESCO* соответствует общему распределению проектов по этим государствам, при этом вместе Франция и Германия участвуют лишь в четырех из 11 “летальных”, в трех проектах Франция участвует без Германии, еще четыре вообще развиваются без участия Парижа и Берлина. По итогам трех волн *PESCO* из 47 проектов Франция участвует в 31 (в том числе в семи “летальных” и 24 “нелетальных”), а Германия – в 18 (в том числе в четырех “летальных” и 14 “нелетальных”). При общем соотношении “летальные” – “нелетальные” 1:3 Франция куда более активна в плане сугубо “летальных”. Это еще раз показывает, что в деятельности *PESCO* после запуска трех волн Франция, ранее отстававшая, занимает активную позицию, в то время как Германия отнюдь не стремится к лидерству.

**Таблица 6. Распределение проектов *PESCO* по странам “большой четверки”**

Проект	Франция	Италия	Испания	Германия	Греция	Прочие
Подводный противоминный дрон ( <i>MAS MCM</i> )	нет	нет	нет	нет	да	да (куратор – Бельгия)
Европейская бронемшина	нет	да (куратор)	нет	нет	да	да
Мобильная артиллерийская платформа дальнего действия (“евроартиллерия”)	нет	да (куратор)	нет	нет	нет	да
Модульный наземный дрон ( <i>UGS</i> )	да	нет	да	да	нет	да (куратор – Эстония)
Разведывательно-ударный БПЛА (“евродрон”)	да	да	да	да (куратор)	нет	да
Подводный модуль быстрого реагирования ( <i>Divepack</i> )	да	нет	нет	нет	да	да (куратор – Болгария)
Наземные ракетные системы средней дальности ( <i>BLOS</i> )	да (куратор)	нет	нет	нет	нет	да
Модернизация ударного вертолета “Тигр”	да (куратор)	нет	да	да	нет	нет
Системы ПВО для уничтожения беспилотников ( <i>C-UAS</i> )	нет	да (куратор)	нет	нет	нет	да

Космическая система противоракет-перехватчиков ( <i>TWISTER</i> )	да (куратор)	да	да	да	нет	да
Европейский патрульный корвет ( <i>EPС</i> )	да	да (куратор)	да	нет	да	нет
Итого участие	7/11	6/11	5/11	4/11	4/11	9/11
Итого кураторство	3/11	4/11	0/11	1/11	0/11	3/11

Источник: составлено авторами по [12; 13; 14].

Таким образом, если в период формирования *PESCO* Франция была вынуждена согласиться на предложенный Германией формат сотрудничества, то в процессе формирования проектного пула она заняла лидерскую позицию по количеству проектов, которые сама курирует или в которых принимает участие. Можно говорить о том, что Берлин и Париж пришли к некому общему знаменателю в концепции *PESCO*, а также работают над совместными планами. Более того, эти две страны не снижают темп в наращивании последних, но при этом было бы преувеличением назвать ведущей роль франко-германского тандема в данном вопросе. Во-первых, обращает на себя внимание преобладание средиземноморских стран по числу взятых на себя или курируемых проектов. Во-вторых, как для Франции, так и для Германии преобладающими партнерами являются Италия и Испания. Поэтому уместнее говорить о ведущей роли не столько франко-германского тандема, сколько “большой четверки” (Франция, Италия, Испания, Германия).

### ТАНДЕМ ВНЕ РАМОК *PESCO*: ПРОЕКТ СКАФ

Выводы предыдущей части не означают, что военное сотрудничество между Францией и ФРГ стало историей. Напротив, обе страны сегодня развивают многообещающие проекты, которые при этом не входят в рамки *PESCO*. Рассмотрим два наиболее амбициозных из них. Первым является разработка боевого самолета СКАФ (фр. *SCAF*, англ. *FCAS* – “Боевая воздушная система будущего”<sup>4</sup>). Первоначально он разрабатывался как англо-французский проект в рамках Ланкастерских соглашений 2010 г. Активная работа шла в 2012–2016 гг., но начавшийся Брекзит похоронил эти планы, и Франция переместила СКАФ в контекст военного сотрудничества с ФРГ.

Для Германии разработка нового самолета представляет интерес в связи с серьезными проблемами национального авиапарка. Если многоцелевой истребитель “Еврофайтер Тайфун” нуждается в обновлении в перспективе, то жизненный цикл истребителя-бомбардировщика “Торнадо” (на котором в случае необходимости лежит обязанность доставлять американские ядерные бомбы *B61*) подходит к концу в 2025 г. Теоретически Германия рассматривала вопрос покупки американского самолета пятого поколения *F-35*, который мог бы заменить и “Торнадо” и “Еврофайтер”. Но Париж обеспокоился, что покупка данного самолета поглотит ресурсы, выделенные на СКАФ, и сделает франко-германский проект менее актуальным для Берлина. В итоге Германия покупает на смену “Торнадо” американские самолеты четвертого поколения *F-18* (30 истребителей-бомбардировщиков *F/A-18E/F Super Hornet* и 15 самолетов радиоэлектронной борьбы *EA-18 Growler*) и приобретает обновленные “Еврофайтеры”<sup>5</sup>. Нарботки в процессе обновления “Еврофайтера” (как и французского “Рафала”) будут использоваться во франко-германском проекте. Сможет ли в будущем СКАФ взять на себя роль самолета-носителя для американских ядерных бомб, заменив *F-18*, пока Берлином и Парижем не обсуждалось.

13 июля 2017 г. французский президент Э. Макрон и немецкий федеральный канцлер А. Меркель объявили о работе по проекту СКАФ на франко-германском саммите в Париже.

<sup>4</sup> Франц. *Système de combat aérien du futur (SCAF)*, англ. *Future combat air system (FCAS)*.

<sup>5</sup> “Еврофайтер” не имеет сертификации на провозку ядерных бомб *B61*, чтобы добиться этого немецкой индустрии пришлось бы вложить много времени и денег в его доработку.

26 апреля 2018 г. две компании – французская “Дассо Авиасьон” (*Dassault Aviation*) и европейская “Аэробус” (*Airbus*) – заключили между собой в Берлине соглашение о разработке СКАФ к 2040 г., в тот же день начальники штабов ВВС двух стран А. Ланата и Э. Бюхлер в присутствии министров обороны Ф. Парли и У. фон дер Ляйен подписали документ, фиксирующий тактико-технические требования к самолету, так называемый *High Level Common Operational Requirements Document*. “Если этот проект воплотится в жизнь, можно будет говорить о премьерке: создание в Европе уникального боевого самолета-невидимки, способного конкурировать с США, Китаем и Россией к 2040 г.”, – отмечали французские СМИ [16]. 11 сентября 2018 г. Париж и Берлин дали понять, что намерены использовать при создании самолета как можно меньше американских составляющих. В 2019 г. “Дассо” и “Аэробус” получили первый контракт 65 млн евро на разработку концепции самолета. Куратором проекта с учетом мощностей “Дассо” стала Франция – по сути единственная страна ЕС, имеющая полный цикл создания самолетов-истребителей.

С конца 2018 г. интерес к разработкам проявила Испания, а 14 февраля 2019 г. министры обороны трех стран (Ф. Парли, У. фон дер Ляйен и М. Роблес) на полях саммита НАТО зафиксировали участие Мадрида в проекте. 17 июня 2019 г. на авиасалоне в Ле-Бурже Э. Макрон презентовал макет СКАФ. В тот же день Франция, Германия и Испания подписали общий протокол о согласии на развитие системы СКАФ. «Сегодня Испания присоединится к Франции и Германии, – заявлял гендиректор “Дассо” Э. Трапье. – Это важно, поскольку для стран Европы характерна тенденция покупать американское. Мы же предлагаем для европейцев европейский самолет, который не зависит от американских технологий» [17].

В октябре 2019 г. Э. Трапье и глава оборонно-космического подразделения “Аэробуса” Д. Хоке дали понять, что работы над СКАФ следует ускорить, чтобы демонстратор был готов к 2026 г., а самолет начал поступать на вооружение стран ЕС к 2040 г. Эту позицию поддержала и Ф. Парли. 12 февраля 2020 г. Бундестаг одобрил выделение на нужды СКАФ первых 155 млн евро на НИОКР, которые должны длиться 18 месяцев. При этом немцы потребовали, чтобы проект СКАФ развивался параллельно с другим – франко-германского танка (*MGCS*). До 2025 г. на работы по СКАФ предполагается выделить 4 млрд евро: 2.5 со стороны Франции и 1.5 – от ФРГ. Позже затраты должны уравниваться, а затем их планируется пересмотреть после практического подключения к проекту Испании [18].

Сегодня над СКАФ работают уже три страны ЕС, но при этом он не включен в рамки *PESCO*. Вероятно, дело здесь в том, что сторонами двигают прагматичные интересы поддержать собственные авиастроительные компании и нежелание согласовывать итоговый продукт с другими участниками ЕС. Но в перспективе Франция не исключает подключения к программе СКАФ других стран после 2026 г.: так, французский Сенат отмечал 15 июля 2020 г., что ряд проектов *PESCO* (евродрон, вертолет “Тигр”, радиосистема *ESSOR*, система взаимосвязи *ECoWAR*) может сопрягаться с разработкой самолета СКАФ [19].

Новизна СКАФ заключается в том, что речь идет о создании не просто многоцелевого самолета фронтовой авиации с улучшенными характеристиками, а о разработке целого летающего комплекса, “системы систем”. Центральную роль в нем будет играть сам самолет – первоначально им станут обновленные версии “Рафала” и “Еврофайтора”. Новую машину относят то к поколению 5++, то к шестому поколению (хотя страны ЕС не создавали машину пятого поколения). Истребитель предполагается сделать “невидимкой” и максимально насытить системами искусственного интеллекта, который обеспечит наблюдение за обстановкой и автоматическое распознавание целей. По словам экспертов – например, генерала Ж-П. Бретона, возглавляющего проект со стороны ВВС Франции, управление передачей данных по сети должно происходить независимо от пилота, который будет контролировать весь процесс.

Другие компоненты этой сетевой системы (так называемые *Combat Cloud*) – самолеты дальнего радиолокационного обнаружения, самолеты-дозаправщики и беспилотники, между которыми СКАФ должен уметь распределять роли для выполнения боевой задачи.

Предполагается, что все эти элементы будут находиться в постоянной связи между собой, а также с космическими спутниками, наземными базами и судами на море. Поэтому самолет должен действовать как в одиночку, так и в составе авиагрупп, а также садиться на палубу авианосца [20; 21]. На вооружение машины планируется поставить крылатые ракеты и боевые дроны, которые, как пишут французские СМИ, смогут преодолевать российские и китайские системы ПВО [22].

Помимо заочной конкуренции с американским F-35 и российским Су-57, проекту СКАФ придется бороться за оружейный рынок стран ЕС с англо-итальянским самолетом "Темпест" и шведским "Гриппеном". Сколько будет стоить СКАФ, пока неясно: в СМИ мелькают суммы в 200 млн долл. США, что многократно превышает стоимости "Рафалей" и "Еврофайтеров" (85–125 млн долл.), и, очевидно, будет дороже, чем F-35, не говоря о Су-57 [23]. При разработке СКАФ его создатели столкнулись с рядом острых вопросов, позволяющих увидеть типовые трудности многосторонних проектов в ЕС. Первый из них – *цель создания СКАФ*. Если для французов первично появление в итоге нового самолета, способного участвовать в наступательных операциях, то для немцев это прежде всего экономический проект, призванный объединить промышленные мощности двух стран и сохранить рабочие места. "Как можно определиться с задачами общего технического обеспечения, если у нас нет единого подхода к анализу угроз и доктрине применения оружия?" – задавались вопросом французские сенаторы [24]. При необходимости Франция могла бы "потянуть" проект СКАФ в одиночку, но это будет стоить ей больших усилий.

Второй вопрос – *участие в проекте других стран*. Изначально Франция была против привлечения третьих сторон к разработке СКАФ, тогда как ФРГ поддерживала эту опцию (судя по всему, это было связано с концепцией инклюзивности и идеей объединения промышленных мощностей). В итоге Франция пошла на уступки, допустив участие Испании. Это должно позволить получить средства на финансирование СКАФ из Европейского оборонного фонда, которые выделяются на проекты, где задействованы не менее трех государств.

Третий вопрос касался *споров между французскими и немецкими компаниями из-за лидерства в проекте*. Если изначально за него боролись лишь "Дассо" и "Аэробус", то позднее к спору подключились и другие фирмы: французские "Сафран" (Safran) и "Талес" (Thales), а также немецкая МТУ (MTU). "Сафран" попыталась стать главным производителем мотора для самолета, с чем была категорически не согласна МТУ. Наконец, трения возникли и между французскими фирмами – "Дассо", ответственной за фюзеляж, и "Талес", производящей электронику, поскольку "Талес" желала быть не просто одним из исполнителей, а играть более значимую роль в проекте. Итоговое франко-германское соглашение от 12 февраля 2020 г. распределило обязанности следующим образом. Сборку фюзеляжа прототипа (91 млн евро) курирует "Дассо", главный партнер – "Аэробус". Создание мотора (18 млн евро) пока контролирует "Сафран", а главным партнером будет МТУ, но с 2021 г. обе компании распределят права по принципу 50/50. За производство дронов отвечает "Аэробус", а главным партнером является компания МБДА (MBDA), принадлежащая "Аэробусу", британской "BAE системз" (BAE systems) и итальянской "Леонардо" (Leonardo). Производство системы связи самолета (14.5 млн евро) также курирует "Аэробус", а главным партнером выступает "Талес". В работе над сенсорами и датчиками первенство принадлежит испанской компании "Индра" (Indra) [25].

Четвертый вопрос касался *сочетаемости экспортной политики Франции и ФРГ*. Если Франция, замыкающая первую тройку в списке экспортеров вооружения, теоретически допускала продажу СКАФа, как и любого оружия, самым разным потребителям (например, Саудовской Аравии, ведущей с 2015 г. войну в Йемене), то Германия была против экспорта вооружений, которые могли бы направляться в зоны боевых действий<sup>6</sup>. Эти разногласия урегулированы заключением 14 сентября 2019 г. франко-германского соглашения по экспорту: Берлин сможет воспрепятствовать экспорту оружия, если доля немецких компонентов в нем составляет не меньше

<sup>6</sup> Что, правда, не мешает Германии успешно продавать оружие Турции, ведущей войну с курдами в Сирии.

20% [26]. В случае совместных проектов стороны не могут запретить друг другу экспорт, но могут выступить с протестом и найти компромисс [27]. В целом почти все вопросы, возникающие в ходе работы над проектом, постепенно решаются – пока что кроме первого и наиболее принципиального. Поскольку программа будет реализовываться как минимум до 2026 г., а скорее всего – до 2040 г., наверняка возникнут и новые вопросы, усложняющие столь масштабное мероприятие.

### ПРОЕКТ ОБТ

Вторым амбициозным оборонным проектом двух стран, существующим за рамками PESCO, является разработка нового усовершенствованного основного боевого танка (ОБТ) – “Основной наземной боевой системы” (*Main Ground Combat Systems, MGCS*). Это связано не только с отставанием от новейших разработок<sup>7</sup> французской и немецкой моделей танков *Leclerc AMX-56* и *Leopard 2* (на технической базе которых и планируется создать новый образец), но и с серьезным устареванием танкового парка стран ЕС. Соответственно, Париж и Берлин могут надеяться впоследствии импортировать новую модель основного боевого танка европейским союзникам.

Решение приступить к разработке танка Берлин и Париж приняли в 2012 г., после чего франко-германская экспертная группа провела анализ эксплуатационных требований. В 2015 г. для создания ОБТ Франция и Германия основали совместное предприятие *KNDS* на базе немецкой “Краус-Маффай Вегман” (*Krauss-Maffei Wegman, KMW*) и французской “Некстер” (*Nexter Defense Systems*)<sup>8</sup>. Куратором, в отличие от проекта СКАФ, является ФРГ, но Берлин и Париж договорились о равном разделении объема работ и финансирования.

Позже с запросом на участие в нем выступила еще одна крупная немецкая компания “Рейнметалл” (*Rheinmetall*). В связи с переговорами о перераспределении работы между тремя фирмами так, чтобы сохранить паритетное межстрановое разделение труда, планы были отсрочены еще на год. Французы устраивало любое решение вопроса, при котором на “Некстер” приходилось бы не менее 50% доли в проекте, две немецкие фирмы, по этой логике, должны были договориться между собой. При этом французские власти отмечали, что из двух компаний “Рейнметалл” является “менее немецкой”, чем *KMW*, так как основной владелец акций “Рейнметалл” – американский фонд [19]. В итоге было принято решение, что 50% работ приходится на “Некстер” и по 25% на *KMW* и “Рейнметалл”. Разработку танка в итоге разделили на девять задач, три из которых курирует *KMW*, три – “Рейнметалл” и три – “Некстер” [28]. В 2018 г. министры обороны Франции и Германии подписали письмо о намерениях. Задержка разработок была также обусловлена спорами концернов, которые, как и в случае с проектом СКАФ, также отражают трудности многосторонних переговоров стран – членов ЕС. Прения шли о характеристиках будущей машины<sup>9</sup>, а также о распределении задач. Сложности у Германии и Франции также вызывало отсутствие единого подхода к концептуальным вопросам (анализ угроз, организация обороны и доктрина применения оружия) [19] и к экспорту вооружения<sup>10</sup>, что могло вызвать сложности с продажей танка третьим странам.

<sup>7</sup> Особое беспокойство европейских стран вызвало появление российского новейшего танка Т-14 “Армата”.

<sup>8</sup> Аббревиатура *KNDS* – итог слияния *KMW* и *Nexter Defense Systems*. Объединенная компания обошла по совокупному капиталу (1.7 млрд евро в 2013 г.) *Rheinmetall* (1.5 млрд евро), выйдя на второе место в Европе после англо-американской *BAE Systems* (3.5 млрд евро). Подробнее см.: *Cabirol M. Et Nexter trouva enfin une fiancée européenne*. 01.07.2014. Available at: <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20140701trib000837893/et-nexter-trouva-enfin-une-fiancee-europeenne.html> (accessed 10.12.2020).

<sup>9</sup> Например, в то время как *Rheinmetall* выступал за то, чтобы танк был оснащен разработанной им пушкой калибра 130 мм, *Nexter* заявлял, что более подходящей будет новая французская пушка калибром 140 мм. В настоящий момент сообщается, что концерны остановились на немецком варианте. При этом во Франции поднимались вопросы целесообразности применения тяжелых танков в принципе, поскольку ни один из 222 французских “Леклерков” за последние годы не участвовал в конфликтах в Сахеле и в Ираке, террористы ИГИЛ (запрещенной в России террористической организации) успешно уничтожали закупленные Турцией “Леопарды” в Сирии, а угроза появления на Рейне российских танковых колонн видится французам “слишком преувеличенной”.

<sup>10</sup> Можно вспомнить о недовольстве Парижа немецким эмбарго на продажу оружия в Саудовскую Аравию после убийства журналиста Дж. Хашогги. В связи с этим и Франция не могла продавать боевую технику с немецкими комплектующими.

Так, в Германии действуют более жесткие ограничения к экспорту вооружений, что раздражает Францию [29]. Как отметила в феврале 2019 г. на Мюнхенской конференции канцлер А. Меркель: “Если у нас в Европе не будет общей культуры экспорта оружия, то, конечно же, под угрозой окажется и разработка общих систем вооружений” [30]. Как и в случае с проектом СКАФ, спор об экспортной политике был урегулирован соглашением от 14 сентября 2019 г.

В 2020 г. министры обороны Франции (Ф. Парли) и Германии (А. Крамп-Каренбауэр) подписали рамочное соглашение, в котором определялись операционная модель проекта и структуры управления, и соглашение по реализации [31]. В этом же году было подписано соглашение между рабочим объединением трех корпораций и выступающим от лица Франции и Германии Федеральным ведомством по вооружению, информационным технологиям и применению Бундесвера о разработке архитектуры системы (до 2024 г.). Демонстратор новой системы должен быть подготовлен в период 2024–2027 гг., а развертывание нового танка намечено на 2035 г. Стоимость работ до 2027 г. оценивается в 750 млн евро [32]. Ожидается, что танк существенно превзойдет своих предшественников: он будет оснащен боевой пушкой большего калибра, а также современными комплексами активной брони и активной защиты. По аналогии со СКАФ новая машина призвана быть центром взаимосвязанных друг с другом компонентов “системы систем”, которая включит в себя помимо самого танка пилотируемую и беспилотную боевую технику и наземные дроны [19]. Называется предполагаемая стоимость разработки: 1.5 млрд евро. Происходящим заинтересовались и другие страны Евросоюза. Италия и Польша выступили с предложениями включить их в консорциум. Это могло бы представлять некоторую выгоду, так как привлечение третьей страны позволило бы проекту претендовать на 20%-е финансирование со стороны Европейского оборонного фонда (ЕОФ). Но, в отличие от примера СКАФ, ФРГ и Франция ответили отказом, по крайней мере, до момента готовности прототипа ОБТ [33].

Интерес членов ЕС вызвало бы и включение программы ОБТ в *PESCO*. В таком случае участники в перспективе могли бы рассчитывать на 30% финансирование со стороны ЕОФ. Превращение этого проекта в подлинно европейский также имело бы большое значение для сокращения числа различных систем вооружения и формирования европейского военного потенциала (о чем так часто говорят Берлин и Париж). К тому же, по мнению итальянских аналитиков, в формате *PESCO* есть две программы, технологии которых могли бы использоваться и в разработке танка (модульный наземный дрон и европейская бронемашина) [34]. Тем не менее, Франция и Германия предпочитают двустороннее соглашение и отказываются от его открытия для третьих стран как минимум до окончания разработки технического задания, когда все основные характеристики танка будут определены. Можно предположить, что таким образом Берлин и Париж после долгих переговоров о доле участия каждого партнера в производстве защищают интересы своей индустрии и надеются на серьезную выгоду от продажи танка европейским союзникам (ранее глава *KMW* Ф. Хаун говорил, что предполагаемые заказы на производство новых танков и артиллерийских систем к 2050 г. могут составить более 100 млрд евро [35]).

\*\*\*

Анализ роли Франции и Германии в формировании оборонного потенциала ЕС позволяют прийти к следующим выводам. Бесспорно, Париж и Берлин сделали серьезный политический вклад в продвижение стратегической автономии ЕС, инициировав программу *PESCO*, реализация которой в большей мере отражала инклюзивный подход ФРГ. При этом характеристика трех волн проектов в их динамике показывает, что, говорить о безоговорочном лидерстве тандема пока преждевременно. Во-первых, если Франция продемонстрировала стремление включиться и взять под свое крыло как можно больше мероприятий, то Германия, хоть и находится в лидирующей группе, вовсе не рвется составлять Парижу конкуренцию. Во-вторых, неверно утверждение о ведущей роли Парижа и Берлина в развитии *PESCO*: статистика свидетельствует скорее о приоритете так называемой большой четверки ЕС, а для Франции и Германии преобладающими партнерами по проектам являются Италия и Испания.

Это вовсе не означает, что роль франко-германского тандема можно списывать со счетов. В пользу сохранения его амбиций говорит тот факт, что только Париж и отчасти Берлин “не сбросили темп” набора проектов к третьей волне. Еще важнее то, что несмотря на ряд противоречий, страны договорились о решении крупных и дорогостоящих задач: двусторонней работе над созданием основного боевого танка и трехсторонней разработке боевого самолета СКАФ. Это свидетельствует об амбициозности планов тандема, но об успехе или провале названных франко-германских разработок пока сложно рассуждать. Демонстрационные образцы должны быть готовы лишь к середине 2020-х годов, а развертывание возможно только с середины и в конце 2030-х годов. К тому же, хотя Берлин и Париж предпочитают называть оба начинания “европейскими”, они пока что не включены в программу PESCO и, строго говоря, нет гарантий, что большинство стран – членов ЕС закупит их продукцию для своих национальных армий. Соответственно, вклад данных проектов в унификацию числа различных систем вооружения в Европе не очевиден.

Для того, чтобы стать настоящим двигателем евроинтеграции в военной сфере, Франции и Германии необходимо преодолеть сохраняющиеся и важнейшие расхождения: выработать общее понимание того, насколько инклюзивными должны быть европейские программы и проекты, договориться о едином подходе к концептуальным вопросам (анализ угроз, организация обороны и доктрина применения оружия), унифицировать экспортную политику и урегулировать противоречия между концернами (в том числе внутри самих стран). Хотя идея стратегической автономии ЕС и роли франко-германского тандема в ее достижении активно развивается с 2017 г., и на данном поприще уже сделаны первые шаги, сегодня Берлин и Париж не достигли согласия по этим принципиальным вопросам. Если обе страны стремятся достичь гармонии в военной сфере на двустороннем уровне (не говоря об уровне всего ЕС), то им еще предстоит выполнить значительный объем работы на этом направлении.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Gabriel S. Pour l'Europe future, l'amitié franco-allemande ne suffit pas. *Le Temps*, 31.01.2019. Available at: <https://www.letemps.ch/opinions/leurope-future-lamitie-francoallemande-ne-suffit> (accessed: 01.11.2020).
2. Арбатова Н.К. Станет ли Европейский союз мировым центром силы? *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 6, сс. 51-65. [Arbatova N.K. Stanet li Evropeiskii soyuz mirovym tsentrom sily? [Will the European Union Become a World Center of Power?] *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 6, pp. 51-65.] DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-6-51-65>
3. Андреева Т.Н. В свете Брексита. Военно-техническое сотрудничество Великобритания–ЕС. *Свободная мысль*, 2018, № 5 (1671), сс. 87-100. [Andreeva T.N. V svete Breksita. Voenno-tekhnicheskoe sotrudnichestvo Velikobritaniya–ES [In the Light of Brexit. Military-Technical Cooperation UK–EU]. *Svobodnaya mysl'*, 2018, no. 5 (1671), pp. 87-100.]
4. Кокеев А. Новые акценты в оборонной стратегии и политике безопасности Германии. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, т. 62, № 11, сс. 26-34. [Kokeev A. Novye aktsenty v oboronnoi strategii i politike bezopasnosti Germanii [New Emphases in German Defense Strategy and Security Policy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 11, pp. 26-34.] DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-26-34>
5. Кокеев А. Евроатлантическая политика ФРГ: преемственность и обновление. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2019, № 1, сс. 45-58. [Kokeev A. Evroatlantskaya politika FRG: preemstvennost' i obnovlenie. Analiz i prognoz [Euro-Atlantic Policy of the FRG: Continuity and Renewal]. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2019, no. 1, pp. 45-58.] DOI: 10.20542/afi-j-2019-1-45-58
6. Тимофеев П.П. Сравнительный анализ приоритетов Франции и ФРГ в развитии PESCO. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2019, № 2, сс. 33-47. [Timofeev P.P. Sravnitel'nyi analiz prioritetrov Frantsii i FRG v razviti PESCO [Comparative Analysis of the Priorities of France and Germany in the Development of PESCO]. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2019, no. 2, pp. 33-47.] DOI: 10.20542/aN-j-2019-2-33-47
7. Хорольская М.В. Новое во внешнеполитических ориентирах ведущих партий ФРГ. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2019, № 1, сс. 70-85. [Khorol'skaya M.V. Novoe vo vneshnepoliteskikh orientirakh vedushchikh partii FRG [New in the Foreign Policy Guidelines of the Leading Parties of the FRG]. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2019, no. 1, pp. 70-85.] DOI: 10.20542/afi-j-2019-1-70-85
8. Васильев В.И. *Европейская политика Германии. Опыт, проблемы, перспективы*. Москва, ИМЭМО РАН, 2020. 226 с. [Vasil'ev V.I. *Evropeiskaya politika Germanii. Opyt, problemy, perspektivy* [European Policy of Germany. Experience, Problems, Prospects]. Moscow, IMEMO RAN, 2020. 226 p.]
9. Арбатова Н.К., Кокеев А.М., отв. ред. *Стратегическая автономия ЕС и перспективы сотрудничества с Россией. В 2-х т.* Москва, Весь мир, 2020. 368 с. [Arbatova N.K., Kokeev A.M., eds. *Strategicheskaya avtonomiya ES i perspektivy sotrudnichestva s Rossiei. V 2-kh t.* [Strategic Autonomy of the EU and Prospects for Cooperation with Russia. In 2 vol.] Moscow, Ves' mir, 2020. 368 p.]

10. Уткин С.В. "Фактор Трампа" в трансатлантических отношениях: реакция Европейского союза. *Проблемы европейской безопасности*. Пархалина Т.Г., отв. ред. Москва, ИНИОН РАН, 2018, сс. 25-46. [Utkin S.V. "Faktor Trampa" v transatlanticheskikh otnosheniyakh: reaktsiya Evropeiskogo soyuza [The Trump Factor in Transatlantic Relations: the European Union's Response]. *Problemy evropeiskoi bezopasnosti* [Problems of European Security]. Parkhalina T.G., ed. Moscow, INION RAN, 2018. pp. 25-46.]
11. Кислицын С.В. Оборонные инициативы ЕС и позиции Вашингтона. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 10, сс. 29-39. [Kislitsyn S.V. Oboronnye initsiativy ES i pozitsii Vashingtona [EU Defense Initiatives and Washington's Positions]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 10, pp. 29-39.] DOI: <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-10-29-39>
12. Permanent Structured Cooperation (PESCO) First Collaborative PESCO Projects – Overview. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf> (accessed 20.11.2020).
13. Permanent Structured Cooperation (PESCO) Updated List of PESCO Projects. Overview. 19 November 2018. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/37028/table-pesco-projects.pdf> (accessed 20.11.2020).
14. About PESCO. Available at: <https://pesco.europa.eu/> (accessed 20.11.2020).
15. Blockmans S., Crosson D.M. Differentiated Integration Within PESCO – Clusters and Convergence in EU Defence. December 2019. Available at: [https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019\\_04\\_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf](https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/RR2019_04_Differentiated-integration-within-PESCO.pdf) (accessed 30.11.2020).
16. Projet Franco-allemand de construction d'un avion de combat. RFI, 25.04.2018. Available at: <https://www.rfi.fr/fr/europe/20180425-projet-franco-allemand-construction-avion-combat-scaf> (accessed 30.11.2020).
17. Boudet A. Au salon du Bourget, le remplaçant du Rafale dévoilé par Macron. *Huffingtonpost*, 17.06.2019. Available at: [https://www.huffingtonpost.fr/entry/salon-du-bourget-remplacant-du-rafale-devoile-macron\\_fr\\_5d074d70e4b0dc17ef0c7a18](https://www.huffingtonpost.fr/entry/salon-du-bourget-remplacant-du-rafale-devoile-macron_fr_5d074d70e4b0dc17ef0c7a18) (accessed 30.11.2020).
18. Domenech C. La (très) lourde facture du futur avion de combat européen. *Capital*, 17.07.2020. Available at: <https://www.capital.fr/economie-politique/la-tres-lourde-facture-du-futur-avion-de-combat-europeen-1375597> (accessed 30.11.2020).
19. 2040, l'odyssée du SCAF – Le système de combat aérien du futur. Sénat. 15.07.2020. Available at: [http://www.senat.fr/rap/r19-642/r19-642\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r19-642/r19-642_mono.html) (accessed 30.11.2020).
20. Pagot Y. Le SCAF raconté par ses concepteurs. *Portail aviation*, 31.01.2019. Available at: <http://www.portail-aviation.com/blog/2019/01/31/le-scaf-par-ses-concepteurs/> (accessed 30.11.2020).
21. Франция и Германия приступили к созданию перспективной боевой авиационной системы FCAS. [France and Germany Have Begun to Create a Promising Combat Aviation System FCAS (In Russ.)] 08.02.2019. Available at: <https://armstrade.org/includes/periodics/mainnews/2019/0208/092850885/detail.shtml> (accessed 30.11.2020).
22. Martinet X., Troyano G. Avion de combat européen: premières ailes pour une Défense commune? *France Culture*, 21.06.19. Available at: <https://www.franceculture.fr/emissions/les-enjeux-internationaux/avion-de-combat-europeen-premieres-ailes-pour-une-defense-commune> (accessed 30.11.2020).
23. Ситников А. Истребитель будущего уткнулся носом в землю. Новый франко-германский самолет может оказаться самым дорогим в мире. *Свободная пресса*, 05.11.2018. [Sitnikov A. Istrebitel' budushchego utknulya nosom v zemlyu. Novyi franko-germanskii samolet mozhet okazat' sya samym doringim v mire [The Fighter of the Future has Buried its Nose in the Ground. The New Franco-German Plane May Be the Most Expensive in the World]. *Svobodnaya pressa*, 05.11.2018.] Available at: <https://svpressa.ru/war21/article/215184/> (accessed 30.11.2020).
24. Leymarie P. Le SCAF, canard sans tête. *Le Monde diplomatique*, 11.10.2019. Available at: <https://blog.mondediplo.net/le-scaf-canard-sans-tete> (accessed 30.11.2020).
25. Chaperon I. Le programme de l'avion de combat franco-allemand franchit une nouvelle étape. *Le Monde*, 20.02.2020. Available at: [https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/02/20/le-programme-de-l-avion-de-combat-franco-allemand-franchit-une-nouvelle-etape\\_6030208\\_3234.html](https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/02/20/le-programme-de-l-avion-de-combat-franco-allemand-franchit-une-nouvelle-etape_6030208_3234.html) (accessed 30.11.2020).
26. Wieder T. Fragile entente entre Merkel et Macron sur les épineuses exportations d'armes. *Le Monde*, 14.09.2019. Available at: [https://www.lemonde.fr/international/article/2019/09/14/fragile-entente-entre-merkel-et-macron-sur-les-epineuses-exportations-d-armes\\_5510406\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2019/09/14/fragile-entente-entre-merkel-et-macron-sur-les-epineuses-exportations-d-armes_5510406_3210.html) (accessed 30.11.2020).
27. Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Franzoesische Republik ueber Ausfuhrkontrollen um Ruestungsbereich. Available at: [https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/A/ausfuhrkontrollen-im-ruestungsbereich.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (accessed 30.11.2020).
28. Cabirol M. Paris et Berlin en passe de débloquent le programme MGCS (char du futur). *La Tribune*, 01.10.2019. Available at: <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/paris-et-berlin-proche-de-debloquer-le-programme-mgcs-char-du-futur-828951.html> (accessed 30.11.2020).
29. Kaiser T., Lehnartz S. Frankreichs Finanz- und Wirtschaftsminister besteht auf Waffenexporten. *Welt*, 24.02.2019 Available at: <https://www.welt.de/wirtschaft/article189291943/Bruno-Le-Maire-Franzoesischer-Minister-besteht-auf-Waffenexporten.html?wtrid=onsite.onsitesearch> (accessed 30.11.2020).
30. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sevim Dağdelen, Heike Hänsel, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 19/9317. Die mutmaßlich restriktive Rüstungsexportpolitik Deutschlands und der Vertrag von Aachen. Deutscher Bundestag. 06.05.2019. Available at: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/099/1909902.pdf> (accessed 30.11.2020).
31. Abkommen für Landkampfsystem unterzeichnet. Bundesministerium der Verteidigung. 28.04.2020. Available at: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/abkommen-landkampfsystem-unterzeichnet-mgcs-253068> (accessed 30.11.2020).
32. Lagneau L. Le Bundestag donne son feu vert à l'étude d'architecture du futur char de combat franco-allemand. *Zone militaire*, 23.03.2020. Available at: <http://www.opex360.com/2020/03/23/le-bundestag-donne-son-feu-vert-a-letude-d-architecture-du-futur-char-de-combat-franco-allemand> (accessed 30.11.2020).

33. Lagneau L. Mise à l'écart du futur char franco-allemand, l'Italie envisage une coopération européenne pour un projet concurrent. *Zone militaire*, 20.06.2020. Available at: <http://www.opex360.com/2020/06/20/mise-a-lecart-du-futur-char-franco-allemand-litalie-envisage-une-cooperation-europeenne-pour-un-projet-concurrent/> (accessed 30.11.2020).
34. Sabatino E. EU Defence: Franco-German Cooperation and Europe's Next Generation Battle Tank. *IAI Commentaries*, iss. 20/58, August 2020. Available at: <https://www.iai.it/en/publicazioni/eu-defence-franco-german-cooperation-and-europes-next-generation-battle-tank> (accessed 30.11.2020).
35. Hegmann G. Auf dem Weg zum europäischen Superpanzer. *Welt*, 06.11.2018. Available at: <https://www.welt.de/wirtschaft/article183373272/Leopard-Nachfolger-Auf-dem-Weg-zum-europaeischen-Superpanzer.html> (accessed 30.11.2020).

## **PROJECT POTENTIAL OF THE FRANCO-GERMAN DEFENSE COOPERATION**

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 62-75)**

**Received 11.12.2020.**

*Pavel P. TIMOFEEV* ([p.timofeyev@gmail.com](mailto:p.timofeyev@gmail.com)), ORCID: 0000-0002-0512-7436,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
*Maria V. KHOROLSKAYA* ([khorolskaja.maryaya@yandex.ru](mailto:khorolskaja.maryaya@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-1885-7729,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

The article is devoted to the role of Franco-German tandem in the development of the European defense by 2020, including EU PESCO projects as well as bilateral initiatives outside of PESCO framework. The study uses an innovative approach applying the methods of statistical and cluster analysis to the three waves of PESCO projects. It enables to identify the contribution and the level of cooperation of the Franco-German tandem in the PESCO implementation process. It is demonstrated that besides France and Germany, EU Mediterranean states are also leading in terms of the number of projects so it would be more exact to talk about the central role of the European "big four" (France, Italy, Spain, Germany) as an engine of PESCO process. At the same time, France and Germany actively develop two ambitious bilateral projects outside of the PESCO framework – these are Future Combat Air System (FCAS) and Main Group Combat System (MGCS), the models of innovative fighter jet and tank, based on the "system of systems" principle. These projects demonstrate the two countries' ambitious plans, although it is too early to evaluate the results since the projects are to be implemented by the mid-2030s. Nevertheless, several factors complicating the military cooperation of the two sides are identified. Those include the lack of a common approach towards conceptual issues causing the development of new weapons; the absence of a joint view on the participation of third states in French-German projects outside of PESCO (only Spain is accepted to work on FCAS, no third state is allowed to participate in MGCS construction); the competition between French and German manufacturing companies regarding the projects' leadership and the two countries' different export policies. Although the idea of the EU strategic autonomy promoted by the Franco-German tandem has been actively developing since 2017, today these two countries do not determine the PESCO process and do not agree on all the issues. Thus France and Germany still have a significant amount of work to do in this area.

**Keywords:** European Union, Germany, France, French-German tandem, European Integration, European Defense, PESCO, military projects, FCAS, MGCS.

About the authors:

*Pavel P. TIMOFEEV*, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Sector of Regional Issues and Conflicts, Department of European Political Studies.

*Maria V. KHOROLSKAYA*, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Researcher, Sector of Political Aspects of European Integration, Department of European Political Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-62-75

## СОТРУДНИЧЕСТВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И КИТАЯ В СФЕРЕ ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В КОНТЕКСТЕ ИНИЦИАТИВЫ КНР “ПОЯС И ПУТЬ”

© ПОТАПОВ Д.А., 2020

ПОТАПОВ Даниил Андреевич, старший лаборант-исследователь сектора международных организаций и глобального политического регулирования Отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([potapov.pengdan@imemo.ru](mailto:potapov.pengdan@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-2106-1008.

Потапов Д.А. Сотрудничество Европейского союза и Китая в сфере прямых иностранных инвестиций в контексте инициативы КНР “Пояс и путь”.

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 4, сс. 76-93. DOI: 10.20542/afj-2020-4-76-93*

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-6-93

**УДК:** 339.727.22(510)+(4)

Статья поступила в редакцию 05.10.2020.

В статье анализируются особенности сотрудничества Европейского союза и Китайской Народной Республики в сфере прямых иностранных инвестиций в контексте инициативы Китая “Пояс и путь” по развитию межрегиональной транспортной и логистической инфраструктуры для соединения Китая с восточным побережьем Африки, Ближним Востоком и Европой через страны Юго-Восточной, Южной и Центральной Азии. Исследована общая структура и выявлена институциональная и политическая специфика такого взаимодействия на примере наиболее значимых инвестиционных партнеров КНР в Евросоюзе (Франция, Германия, Италия, страны Вишеградской группы), выявлены и типологизированы различные модели двустороннего инвестиционного сотрудничества Китая со странами ЕС. В фокусе внимания автора – начатый в последние годы в Евросоюзе процесс создания на наднациональном уровне механизмов контроля над прямыми иностранными инвестициями. Параллельно с этим процессом происходит формирование общей позиции государств-членов касательно форматов и перспектив сотрудничества с Китаем в рамках инициативы “Пояс и путь”.

**Ключевые слова:** Китай, Европейский союз, инвестиционное сотрудничество, “Пояс и путь”, прямые иностранные инвестиции.

Инициатива “Один пояс – один путь” (ОПОП или чаще в последние годы – просто “Пояс и путь”) – глобальный проект по международному экономическому сотрудничеству, выдвинутый руководством Китайской Народной Республики в начале 2010-х годов. Проект предусматривает создание транспортных и экономических коридоров, в том числе, сухопутного пути из Китая через Центральную Азию, Ближний Восток и Россию в Европу; морского пути из Китая через Малаккский пролив, Индийский океан, захватывая восточное побережье Африки, в Средиземное море. Инициатива ОПОП объединила прежние проекты КНР “Морской Шелковый путь XXI века” и “Экономический пояс Шелкового пути”. Планируется выстроить семь транспортно-экономических коридоров: Китай–Монголия–Россия, новый евразийский наземный мост (потенциально соединяющий Японию и Южную Корею через Китай с Европой, а именно с Венгрией), КНР–Центральная Азия–Западная Азия, КНР–Индокитай, КНР–Пакистан, Бангладеш–КНР–Индия–Мьянма, “Морской шелковый путь XXI века”.

Основные цели инициативы ОПОП, заявленные в программных документах КНР, включают в себя следующие пункты [1]:

- создание инфраструктуры, которая обеспечит стимулирование торговли стран-участниц с КНР и друг с другом;
- расширение и углубление сотрудничества на региональных торговых рынках для создания масштабного сбалансированного инклюзивного рынка, приносящего выгоды всем странам-участницам;
- усиление сотрудничества на финансовых рынках;
- расширение контактов между гражданами стран – участниц инициативы.

Для достижения этих целей Китай поставил две ключевые задачи: во-первых, усилить межгосударственную координацию в сферах принятия решений, финансовой и инвестиционной политики; во-вторых, усовершенствовать действующую транспортную инфраструктуру в плане ее интегрированности и разработать общие стандарты сертификатов для транспортных перевозок [2].

Институциональное оформление инициативы началось осенью 2013 г., когда председатель КНР Си Цзиньпин, подчеркивая важность создания сообщества территориально близких к Китаю стран для взаимовыгодного экономического развития и реализации общих интересов, провозгласил идею создания “Нового экономического пояса Шелкового пути” и “Морского шелкового пути XXI века”. 21 мая 2014 г. на Совещании по взаимодействию и мерам доверия в Азии Си Цзиньпин впервые на международном уровне призвал страны присоединиться к проекту “Пояса и пути”, подчеркнув его важность для развития взаимовыгодного сотрудничества в этой части мира. Уже 5 июня 2014 г. на Форуме китайско-арабского сотрудничества он предложил всем заинтересованным странам присоединиться к инициативе [3]. В своих выступлениях председатель КНР особенно подчеркивал открытый характер глобальной инициативы Китая и отход от строго регионального подхода интеграционных экономических проектов, стремясь привлечь как можно больше стран к участию, даже если они не находятся в регионах, где будет непосредственно создаваться и развиваться инфраструктура “Пояса и пути”.

В мае 2017 г. в Пекине состоялся первый саммит Форума инициативы “Один пояс – один путь” по международному сотрудничеству [4], заложивший основы координации взаимодействия в рамках проекта. В работе второго саммита в апреле 2019 г. в Пекине приняли участие лидеры 40 стран и международных организаций. В коммюнике по итогам саммита [5] были зафиксированы усилия участников по координации работы на уровне национальных правительств, министерств и ведомств, бизнес-компаний и международных институтов. Например, Либерия, Люксембург, Италия и ряд других стран заключили с КНР меморандумы о взаимопонимании в рамках инициативы ОПОП; Комиссия по национальному развитию и реформам Китая согласовала план по сотрудничеству на 2020–2022 гг. с министерством экономики и развития Греции; Народный банк Китая и Европейский банк реконструкции и развития подписали меморандум о взаимопонимании по углублению инвестиционного и финансового сотрудничества на рынках третьих стран.

В программе Министерства иностранных дел КНР «Видение и действия для совместного построения “Экономического пояса Шелкового пути” и “Морского шелкового пути XXI века”» [6] важная роль в содействии партнерству в рамках инициативы отводится таким региональным интеграционным объединениям, межправительственным организациям и форумам, как Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организация экономического сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТЭС), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Организация регионального экономического сотрудничества в Центральной Азии, и другим региональным и межрегиональным структурам. Предполагается, что в рамках данных институтов страны смогут обсуждать и координировать действия для воплощения инициативы ОПОП и углублять двустороннее и многостороннее взаимодействие. Не менее важную роль Китай отводит неформальным путям сотрудничества, в частности, различным мероприятиям и выставкам на региональном

и субрегиональном уровнях, таким как: *China-ASEAN Expo*, *China-Eurasia Expo*, *China-South Asia Expo*, *China-Arab States Expo*, *China-Russia Expo*, международный кинофестиваль “Шелкового пути” и так далее.

Среди финансовых институтов, непосредственно обеспечивающих развитие инициативы, стоит выделить Азиатский банк инфраструктурных инвестиций и Фонд Шелкового пути.

Целью Азиатского банка инфраструктурных инвестиций (АБИИ) [7], созданного по предложению КНР в июне 2015 г., было заявлено стимулирование стабильного экономического развития в Азии через инвестирование в инфраструктуру региона. Банк объединил не только страны региона, но и заинтересованные государства Европейского союза. При создании банка подчеркивалось, что он не является конкурентом Международного валютного фонда (МВФ) или Азиатского банка развития. В отличие от этих международных финансовых институтов, где одним из самых крупных акционеров является США, в АБИИ доля акций КНР составляет около 30%.

Приоритетными целями учрежденного в декабре 2014 г. Фонда Шелкового пути [8] являются среднесрочное и долгосрочное инвестирование в проекты в рамках инициативы “Пояса и пути” и обеспечение финансового взаимодействия между странами-участницами. Основными акционерами фонда являются государственные банки КНР: Банк развития Китая, Эксимбанк Китая (Экспортно-импортный банк) и другие.

Можно выделить следующие ключевые черты институционализации инициативы. Во-первых, возможность для стран-участниц самим выбирать, в каких форматах, институтах и на каких площадках они могут взаимодействовать и к каким проектам присоединяться. Во-вторых, координация сотрудничества возможна в рамках уже существующих региональных и международных организаций и площадок. В-третьих, создание новых финансовых институтов, через которые будет осуществляться основное финансирование проектов.

Так как многие проекты инициативы находятся на стадии разработки и строительства, ее значение пока сложно оценивать. Согласно докладу экспертов Всемирного банка, опубликованному в июне 2019 г. [9], “Пояс и путь” будет способствовать росту мировой торговли, инвестиционных потоков и национальных экономик стран-участниц через реализацию проектов и строительство транспортной инфраструктуры, а вследствие этого – снижению затрат на транспортировку. В случае полной реализации проекты ОПОП увеличат объем мировой торговли на 6.2%, мировые реальные доходы вырастут на 2.9%. Инициатива в силах оказать положительное влияние на развитие торговли между участниками и третьими странами. Непосредственную роль в этом сыграют создание спроса на различные строительные материалы, строительные машины и появление новых рабочих мест, требующих различных уровней квалификации.

Эксперты прогнозировали прирост прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в страны – участницы инициативы в среднем на 5%, как из стран – членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), так и из других стран, не присоединившихся к ОПОП. В региональном измерении, по их мнению, инициатива могла бы обеспечить рост притока прямых иностранных инвестиций в Восточную Азию до 6.3%, Южную Азию до 5.2%, в Центральную Азию до 7.3%, в регион Ближнего Востока и Северной Африки до 3.4%, в регион Африки южнее Сахары до 7.5%, в Европу до 3.4%.

Согласно расчетам Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана Организации Объединенных Наций (ЭСКАТО ООН), создание транспортных коридоров “Пояса и пути” при снижении странами-участницами пошлин и цен на транспортировку товаров, может придать дополнительные 2% роста экономике Китая и от 5% до 15% роста экономикам других стран [10]. Помимо экономического роста, коридоры будут способствовать развитию инфраструктуры в регионах, через которые пройдут.

## ОЦЕНКА УРОВНЯ ИНВЕСТИЦИОННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ЕС И КНР

ЕС и КНР являются одними из крупнейших экономик и крупнейшими инвесторами в мире. В 2017 г., согласно данным ЮНКТАД, общий накопленный объем прямых иностранных инвестиций в мире составил 32.3 трлн долл. США, на долю ЕС пришлось 11.8 трлн долл. (36% общемирового объема), для КНР<sup>1</sup> этот показатель превысил 3.8 трлн долл. США (11%) [11].

Однако двусторонние инвестиционные отношения ЕС и Китая развиты не так сильно, как торговые. Связанно это в первую очередь с тем, что у государств – членов ЕС уже сложились комплексные и долгосрочные паттерны инвестиционного сотрудничества как друг с другом, так и с другими ведущими странами, прежде всего, с США. Во-вторых, если страны ЕС вели масштабную инвестиционную деятельность еще во второй половине прошлого века и к 1990 г. на них приходилось около 43% от общемировых накопленных инвестиций, то китайские инвесторы начали активно совершать инвестиционные сделки лишь с конца 1990-х годов.

Инвестиционные отношения ЕС и Китая открывают широкие перспективы для обеих сторон. На данный момент сотрудничество в этой сфере регулируется между странами ЕС и КНР двусторонними соглашениями. Большинство из них были подписаны в 1990–2000-е годы. Планируется завершить переговоры о подписании всеобъемлющего инвестиционного соглашения между ЕС и КНР. Из институциональных структур, которые отвечают за регулирование такого сотрудничества, помимо ежегодного саммита ЕС – Китай, стоит выделить министерские диалоги по экономике и торговле и по торговой и инвестиционной политике. По данным Евростата, к 2019 г. накопленный объем инвестиционных транзакций с 2000 г. из ЕС в Китай составил 197 млрд долл. США, из Китая в ЕС 194 млрд долл. [12] Рассматривая отраслевую структуру прямых иностранных инвестиций, стоит подчеркнуть, что инвесторы ЕС ограничены китайским законодательством и наиболее высокотехнологичные отрасли практически закрыты для иностранных игроков. Китайские инвесторы, которые не стеснены подобными ограничениями, наиболее заинтересованы в IT-секторе и доступе к технологиям.

Важным показателем следует считать характер инвестиционных сделок и проектов. Данные Евростата наглядно показывают, что европейцы заинтересованы в новых или совместных проектах с китайскими компаниями, в то время как инвесторы из Китая стремятся к получению контрольного пакета акций компаний ЕС, редко создавая новые проекты. Такая разница также вызвана ограничениями китайского рынка: в большинстве отраслей представители других стран не могут иметь более 30% от акций компании, в то время как до недавнего времени на рынке ЕС не было ограничений по доле иностранных акционеров в компании.

Для более наглядных примеров стоит обратиться к главным инвестиционным партнерам Китая в ЕС: это Франция, Германия, Италия и страны Центральной и Восточной Европы. Важно уточнить, что за рамками данного исследования оказались Великобритания и Нидерланды. Соединенное Королевство не рассматривалось, так как в январе 2020 г. оно официально вышло из Европейского союза. Что касается Нидерландов, многие инвесторы из ЕС и Китая создают там дочерние компании для осуществления инвестиционных транзакций. Это вызвано в первую очередь льготными условиями законодательства и налогообложения в Нидерландах.

Динамика потоков ПИИ из Китая в страны ЕС, из стран ЕС в Китай представлена на рисунке ниже. Пик китайских инвестиций в ЕС в 2016 г. совпадает с общим максимумом инвестиционной активности Китая в этот период. Можно увидеть общий спад инвестиций из ЕС в Китай (в основном из крупнейших инвесторов – Германия и Нидерланды), что связано с возникшими разногласиями между Китаем и ЕС, которые будут рассмотрены в следующем параграфе.

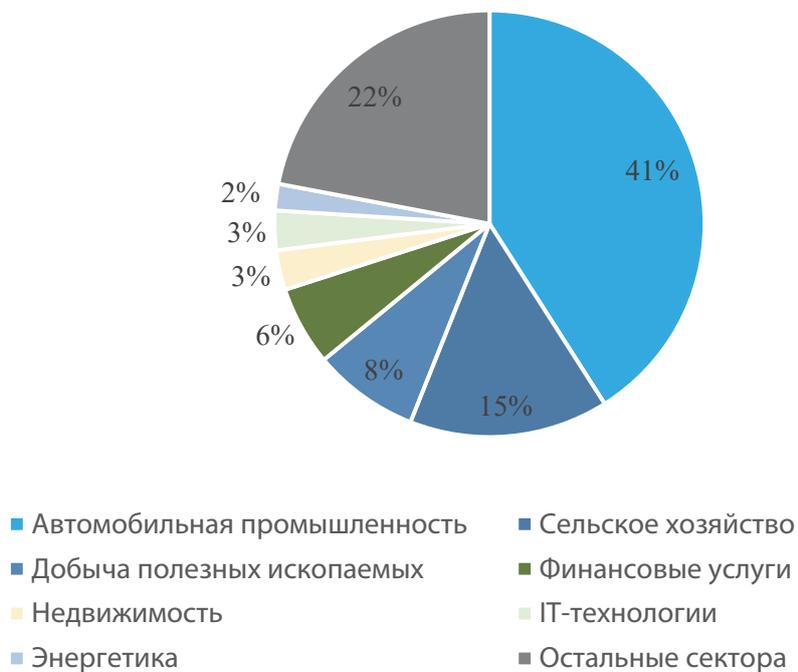
<sup>1</sup> С учетом инвестиций, накопленных Гонконгом, который в международной практике рассматривают как самостоятельный экономический субъект.

**Рисунок 1.** Распределение китайских прямых иностранных инвестиций по отраслям экономики ЕС (агрегированные данные за 2015–2019 гг., %)

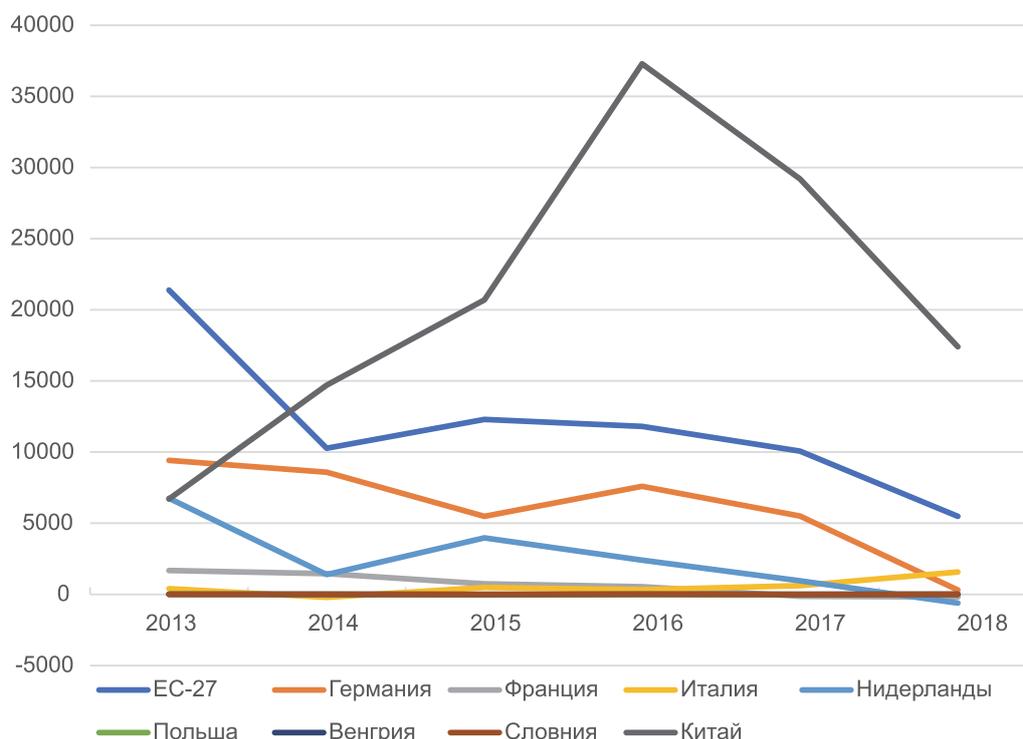


Источник: составлено автором по данным Евростата [12].

**Рисунок 2.** Распределение прямых иностранных инвестиций ЕС в экономику Китая по отраслям (агрегированные данные за 2015–2019 гг., %)



Источник:

**Рисунок 3. Потоки ПИИ из Китая в страны ЕС и из стран ЕС в Китай (млн евро, 2013–2018 гг.)**

**Источник:** составлено автором на базе данных Евростата [13] и *MERICCS* [14].

### Франция

По данным Банка Франции, общий объем накопленных прямых иностранных инвестиций в страну в 2015 г. составлял 1.15 трлн евро (1.07 трлн в 2014 г.). Из них на КНР и Гонконг в 2015 г. приходилось 35.4 млрд евро (30.9 млрд евро в 2014 г.) [15]. По этому показателю Франция уступает только США, откуда пришло 209 млрд евро инвестиций в Китай и Гонконг в 2015 г. (более 170 млрд евро в 2014 г.). Китай – второе по величине неевропейское направление французских прямых иностранных инвестиций. Анализ отраслевой структуры французских ПИИ показывает, что в 2015 г. в производящих отраслях объем инвестиций составил 342 млрд евро, в ИТ-сектор было вложено 73 млрд. Что касается отраслей, связанных с деятельностью в рамках инициативы “Один пояс – один путь”, то в 2015 г. в строительные и транспортные объекты было вложено 26.4 млрд и 7.4 млрд евро соответственно.

Объем китайских накопленных прямых инвестиций во Франции в 2016 г. составил более 11 млрд евро. [16] Отраслевая структура китайских инвестиций выглядит следующим образом [17]: около 29% приходится на недвижимость, 27% на энергетику, 12% на розничную торговлю, 8% на автомобилестроение, 5.7% на транспорт и инфраструктуру, 4.5% на сектор информационных технологий.

В качестве примера сделки в энергетике можно привести покупку в 2011 г. китайскими инвесторами 30% акций *GDF Suez* (совр. *Engie*), одной из крупнейших компаний в отрасли газовой и электроэнергетики. В технологическом секторе *China Investment Corporation (CIC)* в 2012 г. вложила более 380 млн евро в компанию *Eutelsat*, которая занимается разработкой и обслуживанием спутников.

### Германия

Согласно данным Немецкого федерального банка [18], объем накопленных ПИИ Германии в КНР и Гонконге в 2013 г. составил 51.9 млрд евро, в 2014 г. – 63.6 млрд, в 2015

г. – 71.45 млрд, в 2016 г. – 77.5 млрд. В относительном выражении прямые иностранные инвестиции в КНР составили от 5.5% в 2013 г. до 6.95% в 2016 г. от общего объема всех ПИИ Германии. Важно отметить, что Китай принимает практически половину от всех немецких инвестиций в Азии. Изучая отраслевую структуру распределения капиталовложений, можно отметить, что Германия инвестирует более 30% от общего объема в холдинговые компании и фонды, около 30% в автомобилестроение и более 14% в электронику. Объем накопленных ПИИ КНР, включая Гонконг, в Германии составил в 2013 г. 2.15 млрд евро, в 2014 г. – 2.7 млрд, в 2015 г. – 3.8 млрд, в 2016 г. – 4.6 млрд. Основные отрасли притяжения китайского капитала – это машиностроение (32%), автомобилестроение (14%), возобновляемая энергетика (12%) [19].

В последнее несколько лет китайские инвесторы выкупают контрольные пакеты акций немецких компаний, особенно в наукоемких отраслях. Основной целью таких инвестиций является трансфер технологий в Китай, чтобы на базе опыта Евросоюза разработать свои аналоги. В октябре 2015 г. китайская *China Investment Corporation (CIC)* стала миноритарным акционером *Tank & Rast*, которая специализируется на инфраструктуре в апреле 2016 г. корпорация *ChemChina* выкупила производителя оборудования для изготовления различных пластмасс *KraussMaffei*; в августе 2016 г. группа *Midea* приобрела компанию *KUKA*, которая занимается разработкой робототехники. Общая сумма приведенных сделок составляет более 9 млрд долл. США. После закрытия этих и ряда других инвестиционных сделок в Германии решили поднять вопрос о реформе системы национального регулирования прямых иностранных инвестиций, так как многие немецкие эксперты посчитали существующую модель не отвечающей угрозам национальной безопасности и экономического развития страны.

#### Италия

Согласно данным Банка Италии, в общем объеме накопленных итальянских ПИИ КНР и Гонконг в совокупности занимали не более 3% в течение периода с 2013 по 2018 гг. [20] На момент 2018 г. в абсолютных значениях это 10.3 млрд евро и 3.7 млрд евро соответственно. Китай же аккумулировал практически 5 млрд евро капиталовложений к 2018 г., что составляет менее 1% от всех накопленных иностранных инвестиций в Италии. Основные отрасли, куда вкладываются китайские инвесторы, схожи с перечисленными выше: энергетика, высокотехнологичное производство, информационные технологии, машиностроение [21].

В 2015 г. *ChemChina* купила более 16% акций компании *Pirelli*, которая занимается производством автомобильных шин<sup>2</sup>. Народный Банк Китая инвестировал более 3.5 млрд евро в 10 крупнейших компаний Италии, в том числе в автомобилестроении и сфере телекоммуникаций. В 2014 г. *State Grid Corporation of China* приобрела более 35% акций энергетического холдинга *CDP Reti*, стоимостью более 2.1 млрд евро.

#### Страны Центральной и Восточной Европы

За период с 2000 по 2018 гг. КНР инвестировал более 7.1 млрд евро в страны Центральной и Восточной Европы [22]. Распределение капиталовложений здесь неравномерно, более 90% получают пять стран: Чехия, Польша, Словакия, Болгария и Венгрия. Такую модель можно объяснить рядом преимуществ этих конкретных стран: наличие научно-технического потенциала и активно развивающиеся высокотехнологичные компании, географическое расположение, возможность для Китая включиться в строительство транспортной структуры в этом субрегионе ЕС.

По данным Национального банка Венгрии, в 2017 г. объем накопленных ПИИ КНР составил 1.8 млрд долл. США [23]. В области транспортной инфраструктуры можно выделить два крупных инвестиционных проекта Китая. В 2011 г. *Xanga Investment Development Group* получила лицензию на управление международным аэропортом Дебрецен, вторым по величине после Будапештского, на долгий срок. В 2015 г. было подписано соглашение о модернизации железнодорожного пути из Будапешта в Белград общей стоимостью 3.8 млрд

<sup>2</sup> В сентябре 2020 г. после реорганизации долей акционеров, китайские компании стали владеть более 45% акций (*China National Chemical Corporation Limited* аккумулировала 37%, *Silk Road Fund Co.* – 9% акций).

долл. США. За выполнение контракта отвечает *China Railway Group* [24]. Данный маршрут должен связать Центральную Европу и порт Пиреус в Греции.

Крупными инвесторами в ИТ-сектор Венгрии являются Huawei, ZTE, Lenovo, Sevenstar Electronics Co. Эти компании создают региональные дистрибьюторские центры и центры по продажам товаров китайских производителей. Многие представители бизнеса позиционируют Венгрию как площадку для входа на рынок ЕС.

По различным оценкам объем накопленных ПИИ КНР в Польше в 2017 г. составил более 1.1 млрд долл. США [23]. Основные секторы: электроника, электроэнергетика, производство, информационные технологии и розничные продажи. Три китайские компании (*Shanghai Electric Power Construction, Pinggao Group* и *Sinohydro Corporation*) выиграли тендеры на строительство сетей электропередачи. Из крупных производственных проектов стоит отметить строительство китайской *Guotai-Huarong Poland (GTHR)* завода в городе Вроцлав, который будет поставлять комплектующие для батарей электромобилей, и покупка китайскими инвесторами компании *Nuctech*, которая производит оборудование для сканирования багажа и медицинское оборудование (томографы). Китайские ИТ-компании вкладываются в создание собственных центров по координации поставок в Европе и центров по сбыту своей продукции. Крупным контрактом является поставка *Huawei* в Польшу оборудования для создания сетей 5G.

Важным событием в польско-китайском сотрудничестве стало подписание договора о стратегическом партнерстве и инвестиционного меморандума на более чем 7.4 млрд евро на период с 2016 по 2020 гг.

В странах Центральной и Восточной Европы китайские инвесторы пытаются дополнить транспортную систему контейнерными терминалами, логистическими хабами, складскими объектами. Например, в 2016 г. инвесторы из Китая пытались купить территорию в польском городе Лодзь для строительства контейнерного терминала на железнодорожном узле, но сделка была аннулирована агентством по недвижимости польских вооруженных сил. В Словакии были куплены склады компании *Prologis*. В Венгрии помимо аэропорта Дебрецен на востоке страны китайские инвесторы планировали вложиться в аэропорт Сомбатхей на западе страны. Эти и многие другие инфраструктурные объекты позволят обеспечить возможности для реализации товаров из Китая как в Центральной и Восточной Европе, так и по всему Европейскому союзу.

### **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЯМЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В УСЛОВИЯХ ВОЗРАСТАЮЩИХ ПРОТИВОРЕЧИЙ МЕЖДУ ЕС И КНР**

Можно выделить несколько ключевых особенностей инвестиционного сотрудничества ЕС и КНР: во-первых, не существует единой политики в отношении с Китаем в рамках инвестиционного сотрудничества и сотрудничества в области инициативы “Один пояс – один путь”; во-вторых, отсутствует единый стандарт в области регулирования прямых иностранных инвестиций; в-третьих, политика со стороны КНР на пространстве ЕС дифференцирована.

Действительно, единой позиции в отношении КНР и инициативы “Один пояс – один путь” Евросоюз пока не сформировал. Но существует ряд концептуальных документов, в которых ЕС пытается заложить основы общеевропейской стратегии, например, Совместное коммюнике Европейскому парламенту и Европейскому совету об элементах новой стратегии ЕС по отношению к Китаю 2016 г. [25], Совместное коммюнике Европейскому парламенту и Европейскому совету: стратегический обзор отношений между ЕС и КНР 2019 г. [26] и т.д.

Основные направления стратегии обозначены: необходимость для государств – членов ЕС выработать согласованный подход в отношении с КНР – на двустороннем и многостороннем уровнях; соответствие механизмов экономического и торгового

сотрудничества нормам законодательства ЕС и принципам ВТО; разработка и принятие нового всеобъемлющего соглашения по инвестиционному сотрудничеству между КНР и ЕС. Данное соглашение призвано привести в соответствие уровни доступа компаний ЕС на китайский рынок и китайских компаний на рынок ЕС. Его подписание планировалось в 2020 г., однако этому помешала пандемия. Важным пунктом будущего соглашения должно стать создание механизмов, которые обеспечат защиту наиболее важных секторов экономики ЕС от незаконных и несправедливых сделок. В рамках инициативы “Один пояс – один путь” Европейский союз настаивает на продвижении партнерства через объединяющую платформу ЕС–Китай (*The EU–China Connectivity Platform*). Для ЕС этот механизм будет обеспечивать соответствие проектов “Пояса и пути” собственным стратегиям и планам объединения и контроль над их реализацией, в том числе над их финансированием, и должен стать основой сотрудничества с другими странами, присоединившимся к инициативе ОПОП.

Помимо выработки согласованной политики по отношению к инициативе “Пояс и путь”, другим важным процессом на уровне Евросоюза является коммунитаризация норм контроля над прямыми иностранными инвестициями. Во-первых, ЕС пытается разработать механизм мониторинга прямых иностранных инвестиций из третьих стран, который включал бы информирование о транзакциях между государствами-членами. Основной задачей является координация национальных механизмов мониторинга и регулирования инвестиционных потоков, пока без создания общего наднационального механизма. Такой подход позволит национальным правительствам самостоятельно определять, какие инвестиционные проекты или сделки должны быть одобрены или заблокированы в случае, если они представляют угрозу для национальной безопасности. Во-вторых, ЕС планирует пересмотр общеевропейской экспортной и инвестиционной политики и расширение сфер ее применения. Пока общеевропейский режим регулирует лишь экспорт товаров двойного назначения. В 2016 г. Европейской комиссией был предложен проект соглашения, который расширит сферу применения общеевропейского режима на право интеллектуальной собственности и трансфер технологий. Для Единого внутреннего рынка ЕС требуется скоординированная политика касательно прямых иностранных инвестиций в интересах безопасности всего Евросоюза. Возможным решением станет создание единой системы контроля и оценки прямых иностранных инвестиций.

В феврале 2019 г. Европейский парламент принял нормативный правовой акт по созданию законодательной базы по мониторингу прямых иностранных инвестиций в страны ЕС [27]. Главными его пунктами являются: обязанность национальных правительств передавать Европейской комиссии данные о национальных механизмах контроля прямых иностранных инвестиций; перечень необходимых данных для анализа инвестиционных сделок с иностранными инвесторами; приоритетные сферы, в которых стоит производить контроль; право национальных правительств и Еврокомиссии отправить заключение другим странам, проводящим сделку; обязанность информировать Еврокомиссию и другие государства-члены о сделках, которые должны проходить мониторинг.

Важно подчеркнуть, что пока это рекомендательные меры, не подразумевающие единого централизованного контроля на уровне ЕС. В марте 2020 г. была выпущена дополнительная инструкция Европейской комиссии по механизму мониторинга прямых иностранных инвестиций [28]. Ключевым пунктом стал призыв к усилению мониторинга, так как в условиях кризиса, спровоцированного пандемией *COVID-19*, возможна угроза массовой скупки предприятий в ЕС. Особенно это касается предприятий, связанных со здравоохранением, относящихся к критически важным по стандартам законодательства ЕС. В документе подчеркивается необходимость анализировать сделки не только с крупными предприятиями, но даже с мелкими фирмами (или стартапами), которые относятся к критически важным и наукоемким отраслям.

14 стран ЕС уже создали собственные такие механизмы. Еврокомиссия призывает использовать их во всех критически важных отраслях и рекомендует остальным государствам-членам разработать схожие механизмы контроля, а также ужесточить надзор не только за прямыми, но и за портфельными иностранными инвестициями, если они могут обеспечить акционеру даже частичные права в области управления компанией

и контроля над ней. Рассматривается возможность предоставления государствам особых прав в стратегически важных компаниях по принципу “золотой акции”. Это позволит национальным правительствам контролировать сделки, могущие представлять угрозы для безопасности и стабильности государства и общества. Также предлагается ввести механизм обмена информацией и мнениями между государствами – членами ЕС о происходящих инвестиционных сделках, при этом необходимый срок информирования может достигать 15 месяцев после завершения сделки.

ФРГ представляет собой наиболее показательный пример в плане реформирования национальной системы регулирования инвестиционной деятельности. В июле 2017 г. были приняты поправки к постановлению федерального правительства о внешней торговле и платежах для расширения надзора за сделками с участием иностранных компаний. В декабре 2018 г. федеральные власти еще больше ужесточили инвестиционное законодательство. Согласно новым правилам, проводится контроль сделок в отраслях, непосредственно связанных с функционированием государства и экономики, с оборонно-промышленной, информационной и другими сферами. Это касается и сделок, когда компания из третьей страны планирует приобрести более 10% акций немецкой компании. Министерство экономики и энергетики Германии также получило право запрещать сделки, если сочтет их представляющими угрозу для национальной безопасности страны.

Попытки сформировать общую для Евросоюза политику по отношению к КНР и ее инициативе “Один пояс – один путь” активно предпринимаются институтами ЕС при поддержке прежде всего ФРГ и Франции, признанными локомотивами европейской интеграции. Основными механизмами для проведения этой линии являются саммит ЕС–Китай, проводимый ежегодно с 1998 г., и платформа для диалога ЕС–Китай. Китай активно лоббирует сотрудничество с странами ЕС на двустороннем уровне, а также через созданные по его инициативе многосторонние форумы, что затрудняет формирование единой позиции внутри Евросоюза. Так, Форум по сотрудничеству между Китаем и государствами Центральной и Восточной Европы, проводимый ежегодно с 2012 г., объединяет КНР и 17 участников: Албанию, Боснию и Герцеговину, Болгарию, Венгрию, Грецию, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Сербию, Северную Македонию, Словакию, Словению, Черногорию, Чехию, Хорватию и Эстонию. Его ключевой задачей является приоритетное развитие сотрудничества Китая со странами, которые сравнительно недавно присоединились к ЕС или планируют это сделать в ближайшей перспективе (Албания, Босния и Герцеговина, Сербия, Северная Македония, Черногория). Помимо саммита на высшем уровне, важным органом форума является секретариат, который состоит из представителей национальных правительств этих 16 государств, специальных отделов по сотрудничеству с министерствами КНР, крупных государственных банков и компаний. Секретариат расположен в Пекине и подведомственен Министерству иностранных дел Китая [29].

Говоря о подходах к сотрудничеству с Китаем со стороны различных стран ЕС, стоит выделить несколько основных паттернов: привлечение китайских инвестиций в рамках инициативы через различные механизмы, многосторонние форумы и меморандумы о взаимопонимании; осторожные попытки двустороннего партнерства; стремление консолидировать позиции государств-членов касательно взаимодействия с Китаем и двигаться по пути формирования единой политики ЕС в отношении КНР. К первому паттерну можно отнести страны Восточной и Южной Европы. Так, в марте 2019 г. Италия и КНР подписали меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в рамках инициативы “Один пояс – один путь” [30]. Согласно ему, Италия и Китай расширяют и углубляют двустороннее сотрудничество в сферах, наиболее приоритетных для проекта: транспортная инфраструктура, авиация, телекоммуникация, возобновляемая энергетика. Одним из главных инструментов финансирования совместных проектов должен стать Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. Стороны также планируют развивать инвестиционное сотрудничество в отношении проектов “Пояса и пути” в третьих странах. Важно подчеркнуть, что приоритетное значение для координации взаимодействия отводится двусторонним механизмам, например, диалогу на министерском уровне по отраслевому принципу.

Помимо Италии, аналогичные меморандумы с Китаем о взаимопонимании подписали Греция, Португалия, Латвия, Хорватия и Болгария. Это противоречит позиции властей ЕС и некоторых стран, которые ратуют за общеевропейскую политику в отношении Китая и опасаются новых размежеваний в ЕС. Однако подписавшие меморандумы страны уже продолжительное время переживают финансовые трудности и спады в экономическом развитии и отчасти поэтому рассматривают китайские инвестиции как возможность придать новый импульс национальной экономике, а также, используя свою портовую инфраструктуру (все они имеют выход к морю), получить бóльшие выгоды от торговых путей, выстраивание которых намечено КНР в рамках инициативы “Пояса и пути”.

Особый интерес Китая в странах Вишеградской группы (неформальному объединению четырех восточноевропейских государств: Польши, Чехии, Словакии и Венгрии) может быть вызван тем, что эти страны активно продвигают свои интересы в ЕС и стараются проводить относительно самостоятельную политику в рамках европейского регионального интеграционного объединения. Сотрудничая с этими странами на двустороннем и многостороннем уровне, КНР стремится получить наибольшую выгоду, но тем самым содействует вольно или невольно фрагментации в ЕС.

Осторожную политику ведет Франция. Активное вовлечение Франции в китайскую инициативу началось с местного уровня, символом чего стало прибытие первого поезда из Уханя во французский Лион в 2016 г. Интерес к инициативе “Пояса и пути” проявили частные компании, например, *CMA CGM LOG* (логистическое подразделение *CMA CGM Group*), которое стремится стать главным игроком на рынке логистики между Францией и Китаем в рамках инициативы “Пояса и пути”.

В 2015 г. китайский премьер-министр Ли Кэцян заявил о необходимости развивать сотрудничество между КНР и Францией, после чего в 2016 г. по результатам франко-китайского диалога на высшем уровне по финансам и экономике был создан общий фонд (в размере 300 млн евро) и комитет для координации сотрудничества и проектов в третьих странах. Подобный механизм призван обеспечить поддержку фирмам ЕС, участвующим в проектах инициативы “Один пояс, один путь”, наладить взаимодействие с китайскими компаниями и институтами [31].

Важным событием в процессе развития отношений Франции и Китая в области инвестиций стал визит Си Цзиньпина во Францию 25–26 марта 2019 г., в рамках которого обсуждались перспективы сотрудничества и был заключен ряд крупных сделок [32]. Среди них контракты на поставку более 300 самолетов *Airbus* на сумму более 33 млрд евро; контракт на строительство ветрогенераторов на побережье КНР; соглашение между компаниями *France's Fives* и *China National Building Materials Group* стоимостью 1 млрд евро о развитии технологий по энергосбережению в развивающихся странах; контракт между *Shipping line CMA CGM* и *China State Shipbuilding Corporation* на строительство десяти грузовых кораблей, работающих на сжиженном газе.

Реакция властных кругов Франции все еще остается неоднозначной. С одной стороны, центральное правительство Франции выражает обеспокоенность тем, что большинство проектов, финансируемых в рамках “Одного пояса – одного пути” уходят китайским компаниям, что не выглядит как взаимовыгодное и открытое сотрудничество, которое пропагандирует китайская сторона. Во Франции опасаются, что страна может попасть в так называемую “долговую ловушку”, которая произошла в свое время с Шри-Ланкой<sup>3</sup> [33]. Поэтому Франция подчеркивает необходимость соблюдения международных правовых режимов и стандартов в области финансов, например, «Руководящие принципы операционной деятельности для устойчивости финансовой системы “Группы двадцати”» (*G20 Operational Guidelines for Sustainable*

<sup>3</sup> В декабре 2017 г., когда не смогла выплатить долг в размере 8 млрд долл. США, Шри-Ланка после долгих переговоров с Пекином согласилась предоставить порт Хамбантота. Порт был передан в долгосрочную аренду на 99 лет. Несмотря на передачу порта, долг Шри-Ланки увеличился до 13 млрд долл. США из-за высоких процентных ставок по займам.

*Financing*<sup>4</sup>), одобренных в 2017 г. [34]. Президент Макрон активно поддерживает идею формирования единой для всех стран ЕС политики по сотрудничеству в рамках инициативы “Пояса и пути”. С другой стороны, Франция расширяет и углубляет двустороннее сотрудничество с КНР, создает совместные инвестиционные фонды и подписывает контракты с китайскими компаниями. И все же, с учетом своих опасений, Франция выстраивает сотрудничество от проекта к проекту, не подписывая комплексных соглашений в широких сферах сотрудничества.

В качестве последовательного сторонника формирования единой политики ЕС в отношении инициативы “Пояс и путь” выступает ФРГ. Несмотря на то, что на первых порах Германия оценивала потенциал “Пояса и пути” очень высоко, даже помогла Китаю учредить Азиатский банк инфраструктурных инвестиций, активно развивала грузовое железнодорожное сообщение с Китаем<sup>5</sup> и т.д., после 2016 г. она начала пересматривать свою политику по отношению к китайской инициативе. К переменам Германию подтолкнули масштабные покупки Китаем немецких компаний и вывоз технологий из Германии, а также планируемые Китаем маршруты через Южную и Восточную Европу, которые могут стать вызовом для существующих в Германии транспортных магистралей. Например, порт Пиреус – греческий контейнерный и пассажирский морской порт, расположенный в 10 километрах от Афин, контрольный пакет акций которого был приобретен китайской компанией, будет конкурировать за грузооборот с Гамбургом, первым по величине портом Германии, одними из крупнейших морских ворот Европы и самым густонаселенным нестоличным городом в Евросоюзе.

Германия также озабочена усилением Китая на Балканах и в Восточной Европе и активным его проникновением в транспортную инфраструктуру Евросоюза. Поэтому страна начала активно продвигать идею общеевропейской стратегии по отношению к сотрудничеству с Китаем в рамках инициативы “Один пояс – один путь”. Выступая на саммите КНР–ЕС 9 апреля 2019 г., министр экономики Германии, Питер Алтмайер подчеркнул, что страны Европейского союза должны подписать меморандум о взаимопонимании с Китаем по сотрудничеству в рамках инициативы “Один пояс – один путь” как единый блок, чтобы получить максимум выгод.

### МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ИНИЦИАТИВЫ “ОДИН ПОЯС – ОДИН ПУТЬ”

Можно обобщить некоторые модели инвестирования КНР в рамках инициативы “Пояса и пути”. Первая модель – совместный консорциум с компанией из ЕС. Такая модель не самая распространенная. В качестве примера можно привести попытку консорциума *Manchester Airports Group (MAG)* и *Beijing Construction Engineering Group (BCEG)*<sup>6</sup> выиграть летом 2019 г. тендер на управление столичным аэропортом Болгарии (г. София) и его развитие в течение 35 лет. Одним из условий тендера было строительство нового пассажирского терминала, стоимостью более 600 млн евро, однако руководство аэропорта приняло решение отдать концессию немецкому консорциуму *Munich Airport GmbH* [35].

Вторая модель – выкуп контрольных пакетов акций или значительной доли инфраструктурных объектов и транспортно-логистических компаний. Подобные операции в основном проводят крупные или государственные компании. Таким путем

<sup>4</sup> *G-20 Operational Guidelines for Sustainable Financing* – документ, принятый странами “Группы двадцати” и реализуемый с помощью Всемирного Банка и МВФ. В рамках документа разработаны критерии оценки кредитоспособности стран, нормы по обеспечению национального долга и стабильности выплат по нему. Рекомендации документа направлены на то, чтобы, с одной стороны, заемщики не увеличивали свой долг, не подкрепляя его необходимыми ресурсами, с другой, – чтобы кредиторы могли получить максимально полную информацию о своих заемщиках и более точно просчитать свои риски.

<sup>5</sup> Были открыты маршруты из Китая до шести немецких городов, по ним в 2015 г. прошли более 400 грузовых поездов между Германией и Китаем, которые перевезли более 30 тыс. контейнеров за год; был разработан план сотрудничества между *China Railway Group* и *Siemens* по разработке новых технологий для коммуникации на железнодорожных маршрутах и новых моделей подвижных железнодорожных составов.

<sup>6</sup> Консорциум *MAG* и *BCEG* сотрудничают с 2013 г. и специализируются на строительстве аэропортов и гостиничной инфраструктуры.

китайские игроки формируют межрегиональную транспортную систему, с большой долей собственного участия, что позволяет привлечь к дальнейшим операциям других представителей китайского бизнеса. Наиболее иллюстративным примером данной модели является выкуп Пирейского порта китайской компанией *China Ocean Shipping Company (COSCO)*. Оператором порта является компания *Piraeus Port Authority*, крупнейшие акционеры которой *COSCO*, обладающая 51% акций, и *Hellenic Republic Asset Development Fund*, которому принадлежат 23% акций.

В ноябре 2019 г. компания *COSCO* и Министерство транспортной и островной политики Греции подписали меморандум о взаимопонимании о реализации плана развития Пирейского порта [36]. План развития содержит проекты по развитию инфраструктуры порта общей стоимостью 600 млн евро. Для реализации данного плана Европейский инвестиционный банк и *Export-Import Bank of China (EIBC)* обменялись соглашением о финансовых гарантиях для проектов в порте Пиреус.

В ноябре 2019 г. было подписано соглашение между *OceanRail Logistics S.A.*, дочерней компанией *Cosco Shipping Europe*, и *Piraeus Europe Asia Rail Logistics S.A. (PEARL)*, о покупке 60% акций. Компания *OceanRail Logistics* специализируется на интермодальных перевозках по морю и железным дорогам. Теперь она будет оператором Китайско-европейской экспресс-линии земля–море (*The China-Europe Land-Sea Express Line*), которая проходит от Пирейского порта до Чехии, Австрии, Польши и Словакии.

Третья модель – крупный заем от китайских банков компаниям или странам для реализации проекта с последующим привлечением китайских подрядчиков. Это может стать “долговой ловушкой”, куда попала Черногория и ряд других стран. Возможно, с помощью такого подхода КНР будет наращивать свое влияние и на соседние страны, чтобы заполучить новые проекты. Но такая модель вызывает опасения и критику большинства стран. И она тем более не применима к достаточно крупным игрокам.

В контексте данной модели стоит привести проект автотрассы между Белградом и Баром, реализуемый правительством Черногории. В 2015 г. китайский Эксимбанк (*Export-Import Bank of China*) предоставил заем [37] Черногории на завершение строительства в размере 800 млн евро. По условия займа Черногория должна была выплачивать долг в течение 20 лет с процентной ставкой в 2% годовых, начало выплат было назначено на 2021 г. По оценкам МВФ, данный заем увеличил государственный долг Черногории на 20%, и теперь он составляет более 80% по отношению к ВВП страны. Предоставленной суммы хватило для того, чтобы *China Communication Construction Company (CCCC)* завершила строительство первой секции автотрассы. В марте 2018 г. *CCCC* подписала с Черногорией меморандум о взаимопонимании по строительству еще двух участков магистрали до границы с Сербией стоимостью 1.5 млрд евро. Займодателем для данного проекта также станет Эксимбанк Китая. В это же время *CCCC* подписала меморандум с Сербией по строительству секции автодороги на территории Сербии стоимостью 1.5 млрд евро [38].

Четвертая модель – это создание местных отделений компаний, которые будут предоставлять услуги в третьих странах или создавать там собственное производство. Наиболее репрезентативными примерами в данном случае стали: соглашение от 9 января 2018 г. между *Quechen Silicon Chemical Co* [39]<sup>7</sup> и руководством марсельского порта, крупнейшего в Средиземноморье, о создании с нуля нового производства компании *Quechen Silicon Chemical Co в районе порта* [40]; проведение к Марселю телекоммуникационного кабеля по морскому дну, соединяющего Пакистан, Восточную Африку и Европу (*PEACE – Pakistan and East Africa Connecting Europe*)<sup>8</sup>[41]; учреждение представительств китайских транспортных компаний в Евросоюзе

<sup>7</sup> Китайская компания *Quechen Silicon Chemical Co* является третьей крупнейшей компанией, производящей материалы для автомобильных шин по высоким экологическим стандартам и силикат натрия, который используется в металлургии и строительстве.

<sup>8</sup> Кабель прокладывает консорциум *PEACE Cable International network*, дочерняя компания *Hengtong Group*. *PEACE Cable* сотрудничает с *PCCW Global, Orange, Huawei Marine* и другими телекоммуникационными компаниями Европы, Африки и Китая.

(например, *COSCO Logistics Co.*, *Yuxinou (Chongqing) Logistics Co.*, *China Railway Corporation*), в том числе через китайско-европейский комитет по координации железнодорожного сообщения<sup>9</sup>.

Пятая модель – инвестиции на уровне муниципальных или провинциальных властей и заем от международной организации под гарантии центрального правительства. В качестве примера можно привести два проекта на территории Китая: региональный логистический хаб в Ланьчжоу и логистический центр на реке Янцзы в районе Трех ущелий.

**Таблица 1. Финансирование китайских проектов (долл. США)**

Региональный логистический хаб в Ланьчжоу	Логистический центр на Трех ущельях р. Янцзы
355 млн в качестве займа предоставил Новый банк развития БРИКС	200 млн предоставит Международный банк реконструкции и развития в качестве займа
195 млн вложит администрация нового района г. Ланьчжоу (LNA – Lanzhou New Area)	246 млн вложит муниципальное правительство городского округа Ичан (провинция Хубэй)

**Источник:** составлено автором на основании данных Всемирного банка [42] и Нового банка развития БРИКС [43].

В основном инвестирование осуществляют крупные государственные компании или государственные банки Китая с целью получить в управление или собственность транспортные объекты, которые станут основой для будущей торгово-промышленной сети. Международные компании и компании из ЕС получают доступ и возможности использовать такую сеть в своих интересах. ЕС стремится развивать собственную инфраструктуру, и проекты “Одного пояса – одного пути” не пытаются конкурировать с ними, а наоборот, максимально используют синергию между ними. Многие проекты расширяют и усовершенствуют уже имеющуюся инфраструктуру, чтобы обеспечить растущий спрос на транспортные услуги в рамках инициативы Китая. Развитие идет не только в количественном измерении (увеличение объема грузооборота, проходящего через транспортные объекты), но и в качественном (развитие новых мультимодальных транспортных цепочек, создание электронных систем для координации транспортных потоков и т.д.).

## ПЕРСПЕКТИВЫ ИНВЕСТИЦИОННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

В современных условиях стоит выделить несколько ключевых факторов, которые повлияют на сотрудничество в сфере прямых иностранных инвестиций между Китаем и ЕС: пандемия и восстановление экономик после коронакризиса; будущее инвестиционное соглашение между ЕС и КНР; разногласия в сфере технологического развития между ЕС и КНР.

С учетом вышеописанных факторов, можно предположить следующие тенденции в двусторонних инвестиционных отношениях. С одной стороны, для ускорения выхода из коронакризиса экономикам необходим приток новых инвестиций. С другой стороны, в период кризиса перед некоторыми предприятиями и компаниями возникает угроза поглощений инвесторами с различными целями, в том числе для трансфера технологий. Поэтому для защиты национальных и коллективных интересов государства – члены ЕС вводят новые регулятивные стандарты, механизмы оценки и контроля ПИИ. В рамках договоренностей по будущему всеобъемлющему инвестиционному соглашению между ЕС и КНР были достигнуты соглашения о процедурах, ужесточающих мониторинг над сделками, которые потенциально могут привести к вынужденному трансферу технологий. Это повлияет на возможности китайских инвесторов на рынке ЕС и

<sup>9</sup> Китайско-европейский комитет по координации железнодорожного сообщения (中欧班列运输协调委员会) основан рядом крупных компаний под руководством *China Railway Corporation*, крупной государственной компанией по железнодорожным перевозкам. Для стимулирования железнодорожных перевозок в Китай комитет по координации создал 66 представительств в 16 странах, которые предоставляют транспортные и экспедиторские услуги и помогают получить субсидию для отправки грузов в Китай.

выбор ими модели инвестирования. Можно предположить, что модель приобретения контрольных пакетов акций будет уже невозможна для китайских инвесторов, также будет значительно ограничены проекты с участием крупных китайских госбанков, которые часто передают проекты китайским подрядчикам. Более распространёнными станут совместные консорциумы, так как они позволят инвесторам из ЕС обеспечить безопасность интересов своих компаний, а китайским – предоставить более свободный доступ на рынок, не вынуждая их проходить через процедуры оценки и контроля.

Рассматривая перспективы государств – членов ЕС на страновом уровне, можно предположить, что инвестиционные потоки также претерпят изменения. Китай будет становиться импортером инвестиций, чему поспособствуют инвестиционное соглашение с ЕС, либерализация инвестиционного законодательства и, фактически, пересмотр экономической модели развития. С 1 января 2021 г. в Китае начнет действовать новое законодательство, регулирующее прямые иностранные инвестиции, значительно расширяющее возможности и доступные отрасли для иностранных инвесторов. Всеобъемлющее соглашение тоже должно расширить доступ для инвесторов из ЕС в ранее закрытые условия, снять ряд квалификационных требований, таких как обязательная совместная компания с отечественными игроками для работы на китайском рынке, разрешенная доля для иностранных инвесторов в китайские компании и многие другие. Китай будет выстраивать экономическую модель на основе концепции “двойной циркуляции”, которая провозглашает две основы дальнейшего экономического роста – развитие внутреннего рынка и международной торговли. В связи с этим Китай заинтересован в притоке инвестиций в свою экономику. Для Европейского союза китайский рынок также станет перспективным направлением, особенно те отрасли, которые ранее были закрыты для инвесторов, например, облачные вычисления, биотехнологии и некоторые другие. С одной стороны, инвесторы из ЕС смогут получать значительные прибыли на растущем китайском рынке, с другой, объединиться с китайскими компаниями для разработок новых технологий в открывшихся отраслях экономики Китая и не потерять конкурентные преимущества в технологическом развитии.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Mapping the Belt and Road Initiative: This is Where We Stand*. Mercator institute for China Studies. Available at: <https://www.merics.org/en/bri-tracker/mapping-the-belt-and-road-initiative> (accessed 14.12.2019).
2. *A Study of ICT Connectivity for the Belt and Road Initiative (BRI): Enhancing the Collaboration in China-Central Asia Corridor*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UN ESCAP). Available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/A%20study%20of%20ICT%20connectivity%20for%20the%20BRI%20Enhancing%20the%20collaboration%20in%20China-Central%20Asia%20Corridor.pdf> (accessed 14.12.2019).
3. 习近平提战略构想：“一带一路”打开“筑梦空间”。中国经济网。[Xi Jinping Mentions Strategic Vision: Belt and Road Initiative Opens “Dream Space”. *China Economy*. (In Chin.)] Available at: <http://politics.people.com.cn/n/2014/0811/c1001-25439028.html> (accessed 15.12.2019).
4. 习近平主席在“一带一路”国际合作高峰论坛上的系列重要讲话 [Xi Jinping Speech on Belt and Road Forum on International Cooperation (In Chin.)]. The Belt and Road Portal. Available at: <https://web.archive.org/web/20170922132212/https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/xgcdn/13853.htm> (accessed 17.12.2019).
5. Joint Communique of the Leaders. Roundtable of the 2nd Belt and Road Forum for International Cooperation. *Belt & Road News*, 28.04.2019. Available at: <https://www.beltandroad.news/2019/04/28/joint-communiqué-of-the-leaders/> (accessed 18.12.2019).
6. *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk*. Belt and Road Portal. 30.03.2015. Available at: <https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/qwfb/1084.htm> (accessed 18.12.2019).
7. *Asian Infrastructure Investment Bank Articles of Agreement*. Asian Infrastructure Investment Bank. 29.06.2015. Available at: <https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/download/articles-of-agreement/basic-document-english-bank-articles-of-agreement.pdf> (accessed 20.12.2019).
8. *The Fund Profile*. Silk Road Fund. Available at: <http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19854/19858/index.html> (accessed 20.12.2019).
9. Pazarbasioglu C. *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors*. The World Bank. Available at: <https://www.worldbank.org/en/topic/regional-integration/publication/belt-and-road-economics-opportunities-and-risks-of-transport-corridors> (accessed 29.11.2019).
10. Akhtar S. China: Belt and Road Initiative. *South Asia Journal*, 20.03.2017. Available at: <http://southasiajournal.net/china-belt-and-road-initiative/> (accessed 29.11.2019).
11. *FDI outward stock, by region and economy, 1990–2019*. UNCTAD. Available at: <https://unctad.org/system/files/non-official-document/WIR2020Tab04.xlsx> (accessed 12.03.2020).

12. *Cross-Border Monitor on PRC-EU Direct Investments (4Q2019 and Full Year Update)*. 29.01.2020. The European Commission. Available at: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc\\_158660.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158660.pdf) (accessed 20.10.2020).
13. *EU direct investment flows, breakdown by partner country and economic activity (BPM6)*. The EuroStat. Available at: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/ZzFyRd37rAFhZy0MKFA> (accessed 20.10.2020).
14. Kratz A., Huotari M., Hanemann T., Arcesati R. *Chinese FDI in Europe: 2019 Update*. MERICS. 08.04.2020. Available at: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2019-update> (accessed 20.10.2020).
15. *Quarterly Selection of Articles*. Banque de France Bulletin, 2017. Banque de France. Available at: <https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/quarterly-selection-of-articles-no-48.pdf> (accessed 13.03.2020).
16. *Chinese Investment in Europe A Country-Level Approach*. European Think-Tank Network on China (ETNC). December 2017. Available at: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc\\_reports\\_2017\\_final\\_20dec2017.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/etnc_reports_2017_final_20dec2017.pdf) (accessed 13.03.2020).
17. *Chinese FDI in the EU's Top 4 Economies*. *China Briefing*, 08.05.2019. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/chinese-fdi-eu-top-4-economies/> (accessed 15.03.2020).
18. *Foreign Direct Investment Stock Statistics Special Statistical Publication*. Deutsche Bundesbank. 10.04.2018. Available at: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/732826/c2e4fdb6ede528b70c99fdeb57560f40/mL/2018-foreign-direct-investment-stock-statistics-data.pdf> (accessed 13.03.2020).
19. *Chinese Investors in Germany*. PwC. 2015. Available at: <https://www.pwc.de/de/internationale-maerkte/german-business-groups/assets/chinese-investors-in-germany.pdf> (accessed 15.03.2020).
20. Sanfilippo M. *Chinese Investments in Italy: Facing Risks and Grasping Opportunities*. Istituto Affari Internazionali (IAI). 2014. Available at: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1419.pdf> (accessed 18.03.2020).
21. *Chinese FDI in the EU's Top 4 Economies*. *China Briefing*, 08.05.2019. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/chinese-fdi-eu-top-4-economies/> (accessed 15.03.2020).
22. Kowalski B. *All Quiet on the Eastern Front: Chinese Investments in Central Europe Are Still Marginal*. Central European Institute of Asian Studies. 2019. Available at: <https://ceias.eu/all-quiet-on-the-eastern-front-chinese-investments-in-central-europe-are-still-marginal/> (accessed 20.03.2020).
23. *Comparative Analysis of the Approach towards China: V4+ and One Belt - One Road*. Central European Institute of Asian Studies. 2019. Available at: [https://ceias.eu/wp-content/uploads/2019/05/COMPARATIVE\\_ANALYSIS\\_full\\_05.pdf](https://ceias.eu/wp-content/uploads/2019/05/COMPARATIVE_ANALYSIS_full_05.pdf) (accessed 20.03.2020).
24. Matura T. *Chinese Investment in Hungary: Few Results but Great Expectations*. CHINFLUENCE, 14.02.2018. Available at: <https://www.chinfluence.eu/chinese-investment-hungary-results-great-expectations/> (accessed 20.03.2020).
25. *Joint Communication to the European Parliament and the Council: Elements for a New EU Strategy on China JOIN/2016/030 Final*. Publications Office of the EU, 2016. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:52016JC0030> (accessed 23.03.2020).
26. *EU-China – A Strategic Outlook*. The European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (accessed 23.09.2020).
27. *Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 Establishing a Framework for the Screening of Foreign Direct Investments into the Union*. The European Parliament and the Council of the European Union. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN> (accessed 23.03.2020).
28. *Guidance to the Member States Concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and The Protection of Europe's Strategic Assets, Ahead of The Application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)*. The European Commission. Available at: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc\\_158676.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf) (accessed 23.09.2020).
29. *Introduction of the Secretariat for Cooperation Between China and Central and Eastern European Countries*. Cooperation Between China and Central and Eastern European Countries. Available at: [http://www.china-ceec.org/eng/msc\\_1/mscjt1411097.htm](http://www.china-ceec.org/eng/msc_1/mscjt1411097.htm) (accessed 15.03.2020).
30. *Direct Investment by Counterpart Country (UPD: 20.12.2019)*. Banca D'Italia. Available at: <https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/investimenti-diretti/index.html?com.dotmarketing.htmlpage.language=1> (accessed 13.03.2020).
31. *Third-Country Cooperation in the China's Belt and Road Initiative*. Institute for Sustainable Development and International Relations (IDDRI). 19.07.2018. Available at: <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/third-country-cooperation-chinas-belt-and-road-initiative> (accessed 15.03.2020).
32. France, China Sign 15 Commercial Deals, Including with Airbus, EDF. *The Reuters*, 25.03.2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-france-china-contracts-idUSKCN1R623Q> (accessed 15.03.2020).
33. Stanzel A. *China's BRI and Europe's Response*. American Institute for Contemporary German Studies (Johns Hopkins University). 17.01.2019. Available at: <https://www.aicgs.org/publication/chinas-bri-and-europes-response/> (accessed 13.04.2020).
34. *G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing – Diagnostic Tool*. The IMF. Available at: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2019/111519.pdf> (accessed 25.09.2020).
35. *Sofia Airport: Bulgaria Appoints Meridiam/Munich Airport Consortium*. Centre for Aviation. 29.08.2019. Available at: <https://centreforaviation.com/analysis/reports/sofia-airport-bulgaria-appoints-meridiammunich-airport-consortium-484294> (accessed 15.04.2020).
36. COSCO SHIPPING Implemented the PPA Master Plan and Signed the €140 Million Loan Agreement for PPA Construction. *COSCO Shipping*. 15.11.2019. Available at: [http://en.coscoshipping.com/art/2019/11/15/art\\_6923\\_124989.html](http://en.coscoshipping.com/art/2019/11/15/art_6923_124989.html) (accessed 15.04.2020).
37. Montenegro at Crossroads with Expensive Chinese Motorway. *Global Construction Review*, 19.07.2018. Available at: <http://www.globalconstructionreview.com/news/montenegro-crossroads-expensive-chinese->

- [motorway/](#) (accessed 15.04.2020).
38. Serbia to Invest 1.5 bln Euro in Pozega-Boljare Motorway Project. *SeeNews*, 29.03.2018. Available at: <https://seenews.com/news/serbia-to-invest-15-bln-euro-in-pozega-boljare-motorway-project-606976> (accessed 15.04.2020).
  39. Marseille-FostoHostLargest 100%ChineseGreenfieldFactoryinFrance. *ThePortofMarseilleFos*, 09.01.2018 Available at: [https://www.investinprovence.com/sites/default/files/pressreleasequechen\\_010918.pdf](https://www.investinprovence.com/sites/default/files/pressreleasequechen_010918.pdf) (accessed 16.04.2020).
  40. Marseille-Provence Covets Chinese Investors. *Provence Promotion*. 08.11.2019. Available at: <https://www.investinprovence.com/en/news/marseille-provence-covets-chinese-investors> (accessed 18.04.2020).
  41. Three Gorges Modern Logistics Center Infrastructure Project. The World Bank. Available at: <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P153473> (accessed 18.04.2020).
  42. Lanzhou Project Summary. New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2019/07/Lanzhou-Project-Summary.pdf> (accessed 18.04.2020).

## **THE EUROPEAN UNION AND CHINA FOREIGN DIRECT INVESTMENT COOPERATION IN THE CONTEXT OF THE BELT AND ROAD INITIATIVE**

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 76-93)**

**Received 05.10.2020.**

Daniil A. POTAPOV ([potapov.pengdan@imemo.ru](mailto:potapov.pengdan@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-2106-1008,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences, 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

*The article analyses the foreign direct investment cooperation between the European Union and the People's Republic of China under the Belt and Road Initiative. The initiative is proposed by China and is aimed at developing cross-regional transport and logistics infrastructure connecting China with South-East, South and Central Asia, the Middle East, East Africa and Europe. The author examines the history of the initiative and its assessments by international organizations (e.g. the World Bank and the ESCAP UN) and investigates the structure and statistics of the EU-China investment relations, basing on the examples of the most important China's investment partners (including France, Italy, Germany and the Visegrad Group countries). The discrepancy between the conditions for the EU and the Chinese investors is highlighted. The author defines and characterizes the major models of the Belt and Road projects' development, which are used by China in cooperation with the EU Member States.*

*The EU investors in China face restrictions imposed by the national regulation of foreign investments. In particular, the external investors do not have access to the sectors crucially important for national interest and security (e.g. high-tech sectors and mass media). At the same time, Chinese investors' access to the EU financial markets is not limited, allowing them to become important shareholders in the EU companies and to transfer technologies. It raises concerns within national governments and the European Union itself. The national governments are establishing and adopting screening mechanisms for foreign direct investments and additional regulations to control important sectors and enterprises. At the same time, the EU Member States are developing a common view on the prospects and mechanisms of cooperation with China under the Belt and Road initiative.*

*The EU countries have not yet reached a consensus upon the Belt and Road initiative and the prospects of the EU participation in it, so the author focuses on the strategies of the examined countries. Germany is calling for a common position for all the EU member states and advocates for using the EU-based mechanisms and platforms for cooperation with China. Such demands are also connected with the promotion of a common EU investment screening mechanism in order to protect the Member States' interests and security. Italy is deepening its cooperation with China through bilateral mechanisms, mainly based on a memorandum of understanding with China on the Belt and Road initiative. France, on the one hand, shares the common interest with Germany regarding the need for the common EU policy towards the Chinese initiative, but on the other hand, the country is deploying new projects with China. The Visegrad Group states are forging their ties with China through bilateral and multilateral cooperation mechanisms and they are interested in the growth of Chinese investment inflows. This undermines the unanimity of policy towards China and the Belt and Road.*

**Keywords:** *China, the European Union, investment cooperation, the Belt and Road Initiative, foreign direct investments (FDI).*

*About the author:*

*Daniil A. POTAPOV, Senior Research Assistant, Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems.*

**DOI:** *10.20542/afj-2020-4-76-93*

**МИГРАЦИОННЫЙ ВЫЗОВ ЕС В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19:  
ПРОЯВЛЕНИЕ СОЛИДАРНОСТИ ИЛИ УГРОЗА СПЛОЧЕННОСТИ?**

© МАТЮХОВА Е.И., 2020

МАТЮХОВА Елизавета Игоревна, старший лаборант-исследователь Сектора международных организаций и глобального политического регулирования Отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([lizamat@imemo.ru](mailto:lizamat@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-2782-4013.

Матюхова Е.И. Миграционный вызов ЕС в условиях пандемии COVID-19: проявление солидарности или угроза сплоченности?

*Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2020, № 4, сс. 94-107.*

DOI: 10.20542/afij-2020-4-94-107

DOI: 10.20542/afij-2020-4-94-107

УДК: 325.1(4)

Статья поступила в редакцию 21.12.2020.

Статья посвящена анализу новых аспектов миграционного вызова, перед которым оказался Европейский союз в связи с распространением коронавирусной инфекции, его влиянию на сплоченность стран – участниц ЕС, а также инициатив на европейском и страновом уровнях по поиску ответов на этот вызов. Отмечается, что пандемия COVID-19 выступает в качестве триггер-системного фактора, способствующего обострению ключевой для ЕС миграционной проблемы. Перед государствами-членами стоит задача применения инклюзивных методов регулирования миграционных потоков, поскольку миграция является важным ресурсом развития, учитывая демографические тенденции в Евросоюзе. На основании анализа текущих событий сделан вывод о том, что ЕС и государства-члены принимают различные меры по улучшению положения мигрантов и беженцев, однако им не удается в полной мере гарантировать мигрантам и беженцам защиту здоровья, достойные и стабильные условия жизни, социальное обеспечение и доступ к рынку труда.

**Ключевые слова:** Европейский союз, Европейская комиссия, миграция, COVID-19, пандемия, мигранты, беженцы, лица, ищущие убежища, Всемирная организация здравоохранения.

Нынешняя драматическая ситуация в мире, вызванная пандемией COVID-19, изменила глобальный политический, социальный и экономический ландшафт. Она усугубила не только некоторые старые вызовы, но и создала новые, в борьбе с которыми объединяется международное сообщество. Бесспорно, угроза распространения коронавирусной инфекции не могла не ударить и по такой исключительно важной для любого государства и общества сфере, как прием, размещение и интеграция мигрантов. В новых реалиях закрытия границ, карантинных мер, а также страха перед распространением вируса, экономические и социальные последствия пандемии естественным образом ведут к ужесточению миграционной политики во всем мире.

Хорошо известно, что миграционная проблема является ключевой именно для Европейского союза (ЕС), поскольку это региональное интеграционное объединение благополучных в социально-экономическом плане государств с достаточно сильной и стабильной экономикой, высоким уровнем и качеством жизни привлекает огромное число мигрантов и беженцев со всего мира. Естественным образом подобный феномен масштабной, преимущественно инокультурной, миграции даже в условиях обычной

эпидемиологической обстановки требует создания и поддержания эффективной системы управления. Как раз поэтому неудивительно, что в настоящее время, в разгар пандемии *COVID-19*, вопросы результативного регулирования миграционных потоков и интеграции мигрантов приобретают еще большее значение. Пандемия делает акцент на необходимости совершенствования прежде всего государственного управления с учетом интересов мигрантов и беженцев. Исключение же этой категории лиц из программы мероприятий по информированию и профилактике коронавирусной инфекции крайне нежелательно и может подорвать эффективность общественного здравоохранения, что угрожает благополучию, стабильности и безопасности конкретных государств-членов и всего Союза.

Вместе с тем на сегодняшний день эксперты часто говорят о “трех огромных разочарованиях” [1], которые за последние десятилетия обрушились на страны – участницы Евросоюза. В первую очередь, к ним относят финансовый кризис 2008 г. и миграционный кризис 2015 г., преодолев которые, государства-члены прошли проверку на прочность, а Евросоюз остается успешным региональным интеграционным объединением. Но, как результат напряженного и трудного сотрудничества в кризисных ситуациях, в политическом дискурсе все чаще встают вопросы об угрозах сплоченности стран ЕС (второе “разочарование”).

Теперь пандемия *COVID-19* – третий “удар” по ЕС – еще более меняет тон дискуссий по проблемам миграции, что может сыграть негативную роль, усилив разногласия между государствами-членами касательно дальнейшей коммунитаризации общей миграционной политики ЕС – регулированию миграционной проблемы на общеевропейском уровне.

Пандемия, как и предыдущие кризисы, снова выдвинула на первый план типичные для Евросоюза проблемы, а именно проявление национального эгоизма, особенно по вопросам управления границами, постоянное балансирование между проявлением солидарности и продвижением исключительно национальных интересов отдельными государствами-членами. Тем самым новый кризис усиливает риски дальнейшего ослабления доверия граждан к институтам ЕС, что негативно сказывается на достижении согласия между национальными элитами Союза.

С критикой модели управления в ЕС выступают в Соединенных Штатах. Например, эксперты неправительственного некоммерческого аналитического центра правоконсервативного толка Институт Гейтстоуна высказывают мнение, что государства-члены, «далекие от того, чтобы объединиться и противостоять пандемии в качестве единого блока, инстинктивно возвращаются к преследованию национальных интересов, резко понижая уровень уникальной “мягкой силы” стран ЕС» [2]. С ними согласны и некоторые ведущие СМИ Европейского союза, в том числе немецкий журнал *Der Spiegel*, оценивая эффективность общей миграционной политики ЕС: плата за нецелесообразную миграционную политику уже была чрезвычайно высока – острейшие разногласия в ЕС, усиление правых популистов и радикалов во многих странах, например, в Германии это набирающая популярность партия “Альтернатива для Германии”, а также потеря традиционными партиями значительной части своего электората, в том числе из-за вопроса о беженцах. Теперь Евросоюз находится в еще более сложном положении, решая насущные задачи регулирования миграции и стремясь не расколоть еще больше и без того разделенные общества ЕС [3].

Вновь предпринимаются популистские попытки использовать этот “третий удар по ЕС” для получения политической выгоды, результатом чего могут стать подозрительность и ксенофобия по отношению к мигрантам и беженцам, поскольку для популистов открывается прекрасная возможность использовать еще более циничную риторику против глобализации и политики “открытых дверей” для притока мигрантов и беженцев.

Как результат, в Евросоюзе создается благоприятная атмосфера для роста инцидентов в отношении мигрантов и беженцев на расовой и этнической почве, которых

могут обвинять в распространении коронавирусной инфекции. Так, многие выходцы из Китая или похожие внешне на них подверглись нападениям на улице по причине того, что вирус считается преимущественно китайским. В условиях продолжающейся пандемии в Нидерландах общество стало свидетелем многих случаев проявления ненависти: некоторые общежития были осквернены оскорбительными надписями, а голландский студент китайского происхождения получил ножевые ранения [4].

Именно поэтому особенно важно, чтобы государства прилагали дополнительные усилия для борьбы с ксенофобией. Те же Нидерланды уже предприняли шаги по предотвращению такого рода случаев, поддержав неправительственную организацию *Article 1 Midden Nederland (Article 1 MN)*, которая выступает против любой дискриминации, в том числе расовой и этнической, и запустила в интернете кампанию *#Jijeltmee* (голл. "Ты важен"), призывая поддержать всех, кто "сталкивается с оскорблениями, дискриминацией и неравными возможностями во время пандемии COVID-19", привлекая внимание к своей акции через социальные сети. Организация также проводит онлайн-конференции, где отвечает на различные вопросы и приглашает известных и авторитетных общественных деятелей поделиться своим опытом в плане борьбы с дискриминацией.

Интересна позиция расположенного в США и Бельгии некоммерческого аналитического центра Института миграционной политики, эксперты которого утверждают, что распространение вируса вновь выявило состояние уязвимости миграционной политики ЕС, поскольку пандемия повергла системы предоставления убежища Евросоюза "в состояние хаоса" [5]. Нидерланды, а также другие страны ЕС, во время первой волны распространения коронавирусной инфекции приостановили регистрацию и собеседование просителей убежища, ведь процедура предоставления убежища не предполагает соблюдения норм социальной дистанции. Правительство Мальты заявило, что более не может гарантировать спасение мигрантов на море или их высадку на своей территории в чрезвычайных ситуациях, поскольку ей не хватает ресурсов для проведения подобных операций.

Именно поэтому для более эффективного финансирования в контексте вспышки COVID-19 Европейская комиссия представила проект по внесению поправок в общий бюджет ЕС 2020 г. с тем, чтобы, в частности, оказать финансовую помощь Греции, на территории которой расположены несколько лагерей приема беженцев и мигрантов. Однако международная правозащитная организация *Privacy International*, которая занимается мониторингом соблюдения права на неприкосновенность личной жизни в разных странах мира, утверждает, что, "к сожалению, предлагаемое распределение средств не обеспечит мигрантам безопасность и доступ к здравоохранению, однако еще более усилит контроль и надзор за ними". Во многом это связано с тем, что 220 млн евро направлены на создание пяти новых многоцелевых центров приема и идентификации беженцев в Греции в 2020 г., 10 млн евро на программы добровольного возвращения мигрантов на родину и содействия реинтеграции, 50 млн евро на покрытие расходов на развертывание пограничных и полицейских служб на внешней границе Греции и / или Болгарии в рамках Фонда внутренней безопасности, 10 млн евро на работы агентства ЕС по безопасности внешних границ *Frontex*, 10 млн евро. Европейской службе поддержки лиц, претендующих на получение убежища, для размещения экспертов в Греции, то есть такое распределение бюджетных средств ЕС не решает проблемы, возникшие в результате пандемии [6]. Вместо этого распределение бюджетных средств ЕС вновь направлено на усиление надзора и контроля над мигрантами в еще одной попытке лучшего регулирования миграции.

Несмотря на огромное количество норм ЕС, определяющих общие правила предоставления убежища, отдельные государства-члены по-прежнему ориентируются в первую очередь на национальную повестку дня. Так, та же Греция объявила о приостановлении рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища [7]. Однако в отношении других стран, например, Германии можно наблюдать позитивную тенденцию в плане регулирования приема мигрантов и беженцев. Федеральное ведомство по делам миграции и беженцев изменило политику приема заявлений в

целях соблюдения социальной дистанции и поэтому в настоящее время принимает заявления только в письменной форме (в электронном виде или по почте) [8]. Ведомство сосредоточивает свои усилия по предоставлению убежища на принятии решений по возможности без проведения очных собеседований. Уже в марте 2020 г. было принято 11 тыс. решений по новым правилам.

Стоит отметить, что германское государство уже сталкивалось с подобной проблемой в разгар миграционного кризиса в 2015–2016 гг., который показал, что задержка регистрации создает серьезные риски не только для общественной безопасности, но и замедляет работу системы предоставления убежища после ее возобновления.

### ПОЛИТИКА СТРАН-УЧАСТНИЦ В ОТНОШЕНИИ БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ

Пандемия *COVID-19* непропорционально глубоко затронула уязвимые категории людей по всему ЕС, в том числе, потому что одним из самых существенных последствий распространения коронавирусной инфекции стало ограничение мобильности людей. Страны Шенгенской зоны закрывают свои национальные границы, вследствие чего приостанавливается действие “четырёх свобод” внутри ЕС, то есть свободное перемещение товаров, услуг, капитала и людей. Сам факт того, что национальные и даже административные границы вновь появились в Европейском союзе, является вызовом основополагающим целям ЕС, хотя понятно, что это вынужденная и временная мера. Тем не менее, когда ситуация обостряется с каждой новой волной пандемии, каждое государство вынуждено в первую очередь заботиться о здоровье и безопасности своих граждан.

17 марта 2020 г. Европейский совет пришел к соглашению о временном ограничении поездок из третьих стран. Например, приказ Министерства внутренних дел Испании *INT/270/2020* устанавливает критерии для отказа во въезде в Европейский союз и ассоциированные с ним страны Шенгенской зоны. Гражданам третьих стран будет отказано во въезде в ЕС, за исключением: трансграничных работников; медицинских работников или специалистов по уходу за пожилыми людьми; лиц, которые имеют документально подтвержденные свидетельства об обстоятельствах непреодолимой силы (форс-мажора); лиц, въезд которым разрешен по гуманитарным соображениям [9].

Эти меры сопровождалась естественным резким уменьшением количества ходатайств о предоставлении убежища. Как показывают статистические данные, несмотря на увеличение числа впервые поданных заявок в первые два месяца 2020 г. по сравнению с предыдущими двумя годами, с марта по июль ежемесячное количество заявок было значительно ниже, чем в предыдущие два года. Несмотря на рост числа ежемесячных заявлений в июне и июле, цифры остаются намного ниже показателей 2018 и 2019 гг. Особенно большое снижение наблюдается в Германии (на 39 тыс. заявок меньше, чем в среднем было получено за предыдущие два года), Франции (на 33 тыс. меньше) и Италии (на 18 тыс. меньше). Интересно отметить, что наряду с этой общей тенденцией к снижению количества заявок, их количество в Испании и Румынии в 2020 г. было выше среднего показателя за предыдущие два года [10].

Следствием ограничения движения становится актуализация серьезных проблем для мигрантов и беженцев, чье и без того уязвимое положение может еще более ухудшиться. В связи с введением жестких мер по борьбе с *COVID-19*, таких, например, как нормы социальной дистанции, чрезвычайное положение, работа большинства программ по оказанию помощи мигрантам и беженцам приостановилась на неопределенный срок, что естественным образом негативно сказывается на жизни этой категории людей.

Что касается жилищных вопросов, то и здесь мигранты и беженцы сталкиваются с трудновыполнимой задачей социальной дистанции, поскольку проживание в лагерях, в

особенности с крайне неудовлетворительными санитарно-гигиеническими условиями, не позволяет соблюдать подобные меры предосторожности. Получается, данная категория людей находится в безвыходном положении, потому что они не могут ни вернуться к себе на родину вследствие либо ограничения передвижения и закрытых границ, либо даже по причинам политической обстановки в стране гражданства, ни оставаться в лагерях, где риск заражения коронавирусной инфекцией остается на чрезвычайно высоком уровне.

Один из беженцев в интервью, опубликованном в американском журнале *Foreign Policy*, выражает свое недовольство миграционной политикой в ЕС, отмечая, что “нынешний кризис показывает, что мы, беженцы, в настоящее время не представляем важности для стран ЕС”, поскольку западные общества сейчас озабочены только собой. Он говорит также о невысоком качестве медицинских услуг, предоставляемых беженцам, которые получают лишь дешевые лекарственные средства без соответствующего определения диагноза [11]. Специалист по гуманитарным вопросам международной организации “Врачи без границ” Орели Поньте отмечает, что многие беженцы, поддаваясь страху быть арестованными или депортированными, вообще не сообщают о своих симптомах, которые могут быть связаны с *COVID-19*, создавая огромную опасность для всего общества.

Недовольны проводимой политикой и мигранты, и беженцы, проживающие в центрах приема в Италии [12]. Работая не покладая рук на предприятиях, где порой рабочая нагрузка удвоилась, чтобы поддерживать растущий спрос, вызванный карантином и паникой, недовольные написали открытое письмо местным и региональным властям с призывом улучшить условия труда и жизни, чтобы уменьшить вероятность передачи *COVID-19*.

Плоды бездействия в отношении регулирования работы лагерей беженцев можно уже наблюдать на территории ЕС. К примеру, Греция ввела карантин в лагере беженцев в Ризоне, где 20 из более чем 2 тыс. его жителей получили положительный результат на *COVID-19*. На Мальте более тысячи жителей миграционного центра были отправлены на карантин после того, как восемь человек заразились коронавирусом.

Продолжает расти число погибших среди тех, кто пытается добраться до благополучной Европы по Средиземному морю. Во время Пасхи правительство Мальты отказалось спасти лодку с беженцами. В течение нескольких дней правительство связывалось по телефонной связи с лодкой, люди умоляли по крайней мере спасти детей, но безрезультатно [13]. Между тем, по официальной информации, лодка с мигрантами пропала без вести.

Европейский союз уже сталкивалась с подобным исходом в 2015 г., когда Чехия, Польша и Венгрия, нарушив нормы ЕС, отказались принять просителей убежища из Италии и Греции. Данный случай показывает, насколько острой проблемой является миграционная политика для стран-участниц и насколько различно отношение каждой страны к проблеме формирования общей миграционной политики и ее дальнейшей коммунитаризации.

Неудивительно, что подобная миграционная политика в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища, толкает людей на то, чтобы проникнуть на территорию ЕС нелегально. Даже до пандемии *COVID-19* нерегулярная миграция процветала именно потому, что у мигрантов было недостаточно возможностей для легального переезда. Естественно, что в условиях нестабильной эпидемиологической ситуации таких возможностей у них становится еще меньше. Теперь беженцы в большинстве своем пересекают международные границы без документов или медицинских проверок, подвергая еще более серьезному риску себя, своих попутчиков и всех, кто окажется на их пути. Стоит обратить внимание и на исследования европейской сети неправительственных организаций Европейский совет по делам беженцев и вынужденных эмигрантов, который еженедельно публикует на своем сайте бюллетени, где анализирует последние события в области миграции. Так, в бюллетене от 30 октября 2020 г. Совет подчеркивает,

что первая волна *COVID-19* и последующие ограничения были использованы в качестве предлога многими европейскими странами, чтобы попытаться отказать в праве предоставления убежища в ЕС и отказать в правах беженцам. В качестве примера сеть приводит публикацию подробных сведений о противозаконной деятельности *Frontex*, когда агентство было замешано в морских операциях по "оттеснению" беженцев, пытающихся проникнуть в ЕС через греческую морскую границу [10].

Для улучшения ситуации в области предоставления убежища в апреле 2020 г. Европейская комиссия опубликовала Руководство по выполнению соответствующих положений ЕС в области предоставления убежища, процедур возвращения, а также по переселению во время пандемии коронавируса, в котором Евросоюз подчеркнул настоятельную необходимость координации со стороны всех стран-участниц для максимального увеличения потенциального воздействия мер, принимаемых на национальном уровне [15]. Главная цель Руководства заключается в выполнении в максимально возможной степени непрерывных процедур при полном обеспечении защиты здоровья людей и основных прав во время пандемии *COVID-19* в соответствии с Хартией Европейского союза об основных правах.

Руководство охватывает:

- политику предоставления убежища (регистрация, подача заявлений, методы и способы проведения собеседований, касающиеся условий приема);
- переселение (практические условия для плавного возобновления процедур переселения);
- возвращение (практические меры, направленные на облегчение выполнения процедур возвращения в текущих обстоятельствах, поддержание добровольного возвращения и реинтеграцию, защиту мигрантов от непредвиденных последствий ограничительных мер, гарантию доступа к основным услугам).

Тем самым *COVID-19* влияет на политику ЕС в области предоставления убежища и миграции. Во-первых, вспышка пандемии еще больше ограничила возможности людей искать убежище в странах Евросоюза. Во-вторых, способность ЕС проводить общую политику в области убежища и миграции была ослаблена в значительной степени нескоординированными действиями стран-участниц. После вспышки коронавирусной инфекции государства-члены аналогичным образом ввели временный пограничный контроль, действуя в логике национальных интересов.

### **ПОЛИТИКА СТРАН ЕВРОСОЮЗА В ОТНОШЕНИИ ТРУДОВЫХ МИГРАНТОВ**

Тяжелыми являются последствия пандемии и для трудовых мигрантов вследствие сложной экономической ситуации, поскольку они очень часто становятся первыми кандидатами на увольнение, возможно, по причинам их уязвимого статуса или краткосрочного (временного) трудового контракта. Они также больше страдают от проблем, связанных с условиями труда, оформлением больничного листа, социальными пособиями, средствами индивидуальной защиты, здравоохранением, жильем [16] и др. Но даже в таких условиях они вынуждены продолжать работать, рискуя своим здоровьем и здоровьем окружающих. Многие трудовые мигранты, особенно низкоквалифицированные, не имеют возможности работать на дому. В большинстве случаев они должны физически ходить на работу, подвергая себя большому риску заражения и распространения *COVID-19*, к тому же многие из них не имеют доступа к надлежащему и финансово необременительному медицинскому обслуживанию.

Однако есть и другая проблема на рынке труда. Иногда мобильные граждане ЕС высказывают желание уйти с работы для того, чтобы не заразиться и остаться здоровыми. С такой проблемой столкнулась сельскохозяйственная индустрия Германии, где сезонные рабочие из Болгарии, Румынии или Польши<sup>1</sup> предпочли оставаться дома после

<sup>1</sup> В данном контексте имеется в виду трудовая миграция внутри ЕС, то есть передвижение граждан ЕС внутри Союза при смене места жительства, места работы или в поисках рабочей вакансии.

начала пандемии [17]. Поэтому в настоящий момент обострилась проблема нехватки персонала для сбора урожая, по поводу чего уже выразила свою обеспокоенность министр сельского хозяйства Германии Юлия Клёкнер. С целью стабилизации ситуации министр предложила предоставить временную работу безработным, а также признанным лицам, ищущим убежища (которые еще не имеют разрешения на работу), но только из определенных безопасных с точки зрения распространения там коронавирусной инфекции третьих стран, таких как Албания, Босния и Герцеговина, Косово, Северная Македония, Черногория, Сербия (эти западнобалканские страны имеют статус кандидатов на вступление в ЕС) и Сенегал.

Тем не менее в странах Евросоюза в связи с подобной политикой растет напряженность по поводу того, должны ли такие работники пересекать границы для сбора урожая и если да, то в каком количестве и при каких условиях [18]. Принимающие страны разрываются между страхом потерять урожай, опасением ввоза коронавирусной инфекции и озабоченностью быть обвиненными в том, что иностранцы отнимают рабочие места.

В Италии обсуждается возможность предоставления амнистии не имеющим документы иммигрантам, а также определенную форму социальной защиты и защиты здоровья, поскольку государство серьезно озабочено нехваткой рабочей силы в сельском хозяйстве. В свою очередь, Португалия объявила, что предоставит временный вид на жительство всем лицам, ищущим убежища, чье заявление еще не было рассмотрено. Швеция объявила о 12-месячном продлении нескольких программ интеграции на рынке труда, позволяющих мигрантам продлить свои трудовые контракты. Правительство Ирландии ввело пособие по безработице, которое выплачивается по фиксированной ставке в размере 350 евро в неделю (по крайней мере до 8 июня 2020 г.) [19]. Интересно отметить, что данное пособие могут получить и регулярные, и нерегулярные мигранты, что вызвало огромную поддержку со стороны международного сообщества. Кроме того, правительство Ирландии заявило о возможности пройти бесплатный тест на COVID-19 вне зависимости от того, является ли человек гражданином или нет. Португалия последовала примеру Ирландии и объявила, что все мигранты, беженцы и лица, ищущие убежища, в настоящее время проживающие в стране, имеют те же права, что и граждане государства в вопросах лечения коронавирусной инфекции. Тем самым правительства Ирландии и Португалии побуждают мигрантов обращаться за официальной медицинской помощью, что может снизить уровень заболевших.

Не стоит недооценивать роль трудовой миграции в Европейском союзе даже в такой трудный период, когда десятки тысяч людей остаются без работы и тем самым без средств к существованию. Перед лицом такой серьезной демографической проблемы, как старение населения, многие государства – члены ЕС еще до распространения COVID-19 остро нуждались в определенных секторах и отраслях экономики в рабочей силе различной квалификации из третьих стран. Например, Федеральное агентство по труду Германии опубликовало “Белый список” (*Positivliste*), в котором перечислены профессии и специальности, в которых страна более всего нуждается. Согласно документу, в наибольшей степени нехватка квалифицированных работников по различным специальностям ощущается в области здравоохранения [20]. По данным на декабрь 2018 г., абсолютно все земли Германии остро нуждаются в квалифицированных работниках и специалистах в таких социальных областях, как здравоохранение, акушерство, сестринское дело, уход за пожилыми людьми, проведение физиотерапевтических процедур. Естественно, в разгар пандемии врачи и медицинские работники оказались еще более востребованными.

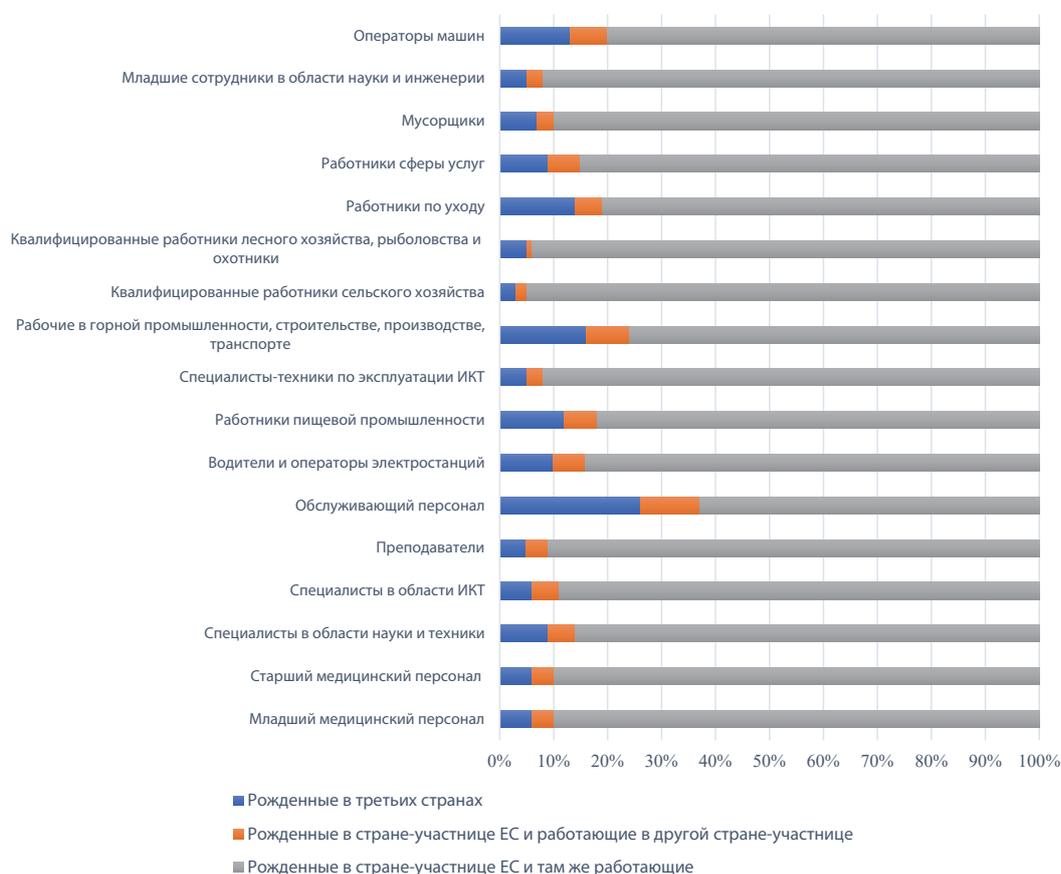
В конце марта Европейская комиссия опубликовала Руководящие принципы, касающиеся осуществления свободного передвижения работников во время вспышки COVID-19, где перечислен перечень профессий, работникам которых разрешено пересекать границы, поскольку они “выполняют критически важные задачи, которые связаны с оказанием первостепенных услуг”. В этот перечень входят, в частности, медицинские работники, персонал по уходу, ученые в отраслях, связанных со здоровьем, работники фармацевтической и медицинской промышленности [21]. Государства-

члены должны разрешать трудовым мигрантам въезжать на территорию принимающей страны и иметь беспрепятственный доступ к месту работы.

Профессор Лондонского университета королевы Марии Франческо Фазани заявляет об особой важности работников ключевых специальностей в Евросоюзе, число которых приблизительно составляет 31% занятых лиц трудоспособного возраста. Согласно таблице ниже, к пяти крупнейшим категориям ключевых работников ЕС относятся преподаватели, квалифицированные сельскохозяйственные рабочие, младшие специалисты в области науки и техники, работники по уходу, а также обслуживающий персонал [22]. Однако их доля на рынке труда варьируется в различных государствах-членах. Например, во Франции, Швеции и Финляндии ключевые работники составляют 40% от общей численности рабочей силы, тогда как в Польше, Словении и Болгарии они составляют только 17%, 12% и 13% соответственно.

**Таблица. Работники ключевых профессий по стране рождения (все государства – члены ЕС за исключением Мальты, 2018 г.)**

### КЛЮЧЕВЫЕ СОТРУДНИКИ ПО ПРОФЕССИЯМ И МЕСТУ РОЖДЕНИЯ



Источник: составлено автором по данным Атласа миграции 2020 г. [10]

Важно отметить, что мигранты являются важной частью ключевых работников ЕС и составляют 13% [23]. Они представляют особенно большую долю всех ключевых работников в Австрии, Италии, Германии, Швеции и Ирландии. Почти во всех странах – участницах ЕС мигрантов из третьих стран больше, чем мобильных граждан Евросоюза, выполняющих основные рабочие роли. Наибольшая доля работников, имеющих мигрантское происхождение, являются обслуживающим персоналом, рабочими в горнодобывающей промышленности, строительстве, производстве, транспорте, операторами машин, а также работниками по уходу. Хотя значительная часть трудовой деятельности прекращена или переведена в онлайн-формат, остается необходимым выполнять ряд функций офлайн для того, чтобы сохранить стабильность и порядок во время пандемии. Как раз данная категория людей выполняет эти важнейшие для

государства и общества задачи. Аналитик международной неправительственной организации *Amnesty International* Маттео де Беллис отмечает, что пандемия показала, насколько сильно общества ЕС полагаются на “низкоквалифицированных” работников, которых теперь именуют “ключевыми работниками”, многие из которых являются именно мигрантами [24].

### ОКАЗАНИЕ СТРАНАМИ-УЧАСТНИЦАМИ ПОМОЩИ МИГРАНТАМ И БЕЖЕНЦАМ

К марту 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила глобальную пандемию, а к середине декабря было заражено более 75 млн человек и официально установлено полтора миллиона смертей во всем мире [25]. В этой связи интересным представляется изучение и оценка доли мигрантов в общем количестве зараженных для проведения более эффективной миграционной политики. Среди подтвержденных случаев во время пика пандемии (с 13 марта по 7 мая) в Швеции 32% случаев заражения коронавирусной инфекцией были обнаружены среди иммигрантского населения, в то время как среди местных жителей – 19%), а в Дании иммигранты из стран с низкими доходами составили 18% инфицированных, что в два раза больше, чем доля зараженных среди граждан. Однако в некоторых странах не зарегистрировано более высокой заболеваемости среди мигрантов. Например, в Италии данные Национального института здравоохранения показали, что только 5% случаев касались иностранцев, что составляет лишь около половины их доли в населении [26].

Генеральный секретарь Совета Норвегии по делам беженцев Ян Эгеланн призывает государства ЕС “не оставлять тех, кто живет за пределами их стран” для обеспечения защиты наиболее уязвимых групп населения, а именно беженцев. Он предлагает расширять масштабы деятельности в области водоснабжения, санитарии и гигиены, совершенствовать меры в области здравоохранения и предпринимать другие необходимые шаги, с тем чтобы помочь избежать катастрофы [27].

В разгар пандемии Европейская комиссия продолжила разрабатывать и осуществлять различные меры, направленные на улучшение положения мигрантов и беженцев. Для того, чтобы люди не оставались без помощи, организации гражданского общества занимаются переводом и передачей жизненно важной информации практически на всех языках мира. Еврокомиссия делает ставку на развитие информационных мероприятий, которые, как правило, включают в себя перевод и распространение официальных документов в области здравоохранения, плакатов, новых правил и другой необходимой информации.

Интересно отметить высокую активность гражданского общества в странах Евросоюза. Пандемия показала, что граждане ЕС могут объединяться, чтобы помочь друг другу в сложной ситуации. Они выдвигают различные инициативы, прежде всего на муниципальном уровне, иногда даже – среди соседей по району, кварталу, призванные предоставлять полезную информацию, помогая мигрантам оставаться в безопасности, поддерживать их связь с государством, исполнительными властями на местах, а также информируют о том, что нужно делать, чтобы сократить негативные последствия пандемии для здоровья и занятости.

В конце марта 2020 г. шведские активисты создали сайт *Tellcorona*, где люди, в том числе звезды спорта, телеведущие, артисты и другие знаменитости, добровольно выкладывают короткие ролики на различных языках мира, чтобы помочь большому числу людей понять чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения и тем самым помочь предотвратить передачу инфекции.

В середине апреля 2020 г. Португалия проявила инициативу в том, чтобы помочь трудовым мигрантам в районе Алгарве, где они работают не только в туристическом, но и в сельскохозяйственном секторах. В ходе мероприятия люди бесплатно получили индивидуальные комплекты защиты, состоящие из масок, перчаток и

дезинфицирующего геля. Кроме того, государство выпустило листовки о COVID-19, доступные на португальском, английском, бенгальском, хинди, непальском и урду.

Италия при поддержке Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев разработала специальную карту услуг для беженцев и просителей убежища [28], где каждый человек сможет на территории государства найти необходимый центр для получения услуг по интернету, не выходя из дома. Так, беженцу нужно в специальной графе выбрать регион, а также один из десяти центров услуг в определенных сферах, в том числе в здравоохранении (центры по противодействию вирусу), в оказании административной и юридической помощи и др.

Активное участие в оказании помощи принимают и профсоюзы, которые по всему Евросоюзу защищают права всех трудовых мигрантов, предоставляя им всю необходимую информацию и некоторые услуги. Например, в Германии были созданы специальные "горячие линии", ориентированные на оказание консультаций по вопросам увольнения, временного прекращения работы и потери дохода.

Для минимизации трудностей, вызванных сокращением социального контакта, когда в мире действует режим самоизоляции, что особенно трудно для мигрантов и беженцев, Евросоюз организует различные мероприятия в онлайн-формате. Так, из-за пандемии все университеты в Польше приостановили очные занятия. В такой ситуации иностранные студенты могут чувствовать себя особенно одиноко. Поэтому центральная информационная служба для международных сотрудников, гостей и студентов в Варшавском университете *Welcome Point* совместно с волонтерским центром инициировали специальный проект, ориентированный на иностранных студентов, в ходе которого организуются онлайн-беседы. В Швеции некоммерческая ассоциация *Kompis Sverige* (швед. "Друг Швеции", англ. *Buddy Sweden*) организует встречи для содействия социальной и языковой интеграции новоприбывших. В ответ на пандемию коронавируса, которая повлияла на возможность встречаться лично, организация в настоящее время запускает *Language Buddy Online* – онлайн-службу языковой подготовки.

Цифровые мероприятия становятся все более популярными, однако, возможно, что значительная часть мигрантов и беженцев не имеет для этого ресурсов – мобильного интернета, доступа к компьютеру и/или необходимых навыков, что создает дополнительные проблемы для осуществления эффективной миграционной политики.

2020 г. также стал годом Нового пакта о миграции и убежище, объявленного в Евросоюзе с целью выработки нового всеобъемлющего подхода к миграции. Пакт реагирует на сложности миграции и устанавливает баланс между ответственностью и солидарностью между государствами-членами. В то же время важной частью является то, что в документе признается, что государства-члены имеют разное географическое положение и различные опыт и взгляды, которые необходимо принимать во внимание и согласовать [10]. Заместитель председателя Еврокомиссии Маргаритис Схинас назвал Пакт "трехэтажным домом", основами которого являются сотрудничество с третьими странами по вопросам миграции и развития в целях сокращения миграционных потоков; проведение ускоренных процедур пересечения границ и возвращения, позволяющие быстро выделять тех, кто нуждается в защите; усиление разделения ответственности в ЕС за людей, нуждающихся в защите [29].

В связи с распространением коронавирусной инфекции в Пакте упоминается такая область, как новые кризисы и форс-мажорные обстоятельства. Для увеличения эффективности стран-участниц справляться с подобными обстоятельствами, как COVID-19, было принято предложение о возможности создания механизма солидарности, конкретных отступлений от законодательства в случае форс-мажорных обстоятельств и предоставлении статуса немедленной защиты в кризисных и форс-мажорных ситуациях [30]. Однако эксперты Кемаль Кириши, Мурат Эрдоган, Нихал Эминоглу утверждают, что в Пакте мало учитывается то, как COVID-19 повлияет на политику ЕС в области миграции и предоставления убежища,

поскольку пандемия оказывает серьезное воздействие на способность принимающих стран управлять присутствием беженцев и обеспечивать их защиту [31].

### ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ

Таким образом, вследствие нынешней ситуации неудивительно, что *COVID-19* будет иметь долгосрочные миграционные последствия еще очень продолжительное время, даже после того, как люди, системы здравоохранения и экономики восстановятся. Скорее всего пандемия повлияет не только на размер миграционных потоков, но и на их состав и ключевые характеристики, поскольку меняются маршруты, используемые мигрантами и беженцами, и решения о том, когда переехать [10].

Член Европейского парламента, посетивший самый большой лагерь беженцев в Евросоюзе на острове Лесбос в Греции, Эрик Марквардт заявляет, что все, что сейчас творится с миграционной политикой ЕС, – это “позор для ЕС, Евросоюз мог бы сделать гораздо больше, чтобы помочь этим людям, но нашим правительствам все равно”. А Европейская конфедерация профсоюзов *ETUC* призывает ЕС и национальные правительства проявить солидарность и принять необходимые меры для защиты этой уязвимой категории людей в период распространения вируса. В подобных условиях функционирования Евросоюза иммигранты постигли более высокие потери в отношении заболеваемости *COVID-19*, с более высоким риском заражения и более высокой смертностью несмотря на то, что в среднем у них более молодой возраст. В долгосрочной перспективе необходимы дальнейшие исследования для оценки долгосрочного воздействия на общее состояние здоровья иммигрантов, в том числе на их психическое здоровье.

Бывший премьер-министр Италии Энрико Летта заявляет, что сегодня Евросоюз сталкивается с кризисом, который существенно отличается от других, поскольку развитие кризиса непредсказуемо. Он также подчеркнул, что пандемия может повлиять на “европеизм”, который и без того очень сильно пострадал за последние кризисы. По его мнению, коммунитаристский дух Европы сегодня слабее, чем 10 лет назад. А бывший советник комиссара по вопросам расширения ЕС Хизер Граббе выразила обеспокоенность по поводу того, что каждый кризис снижает доверие стран-участниц друг к другу. Так, пандемия актуализировала дебаты кризиса еврозоны, возродив стереотипы о “расточительных” южных европейцах и “трудолюбивых” северянах [32].

Генеральный секретарь международной католической благотворительной организации *Caritas Europa* Мария Найман считает, что мигранты могут внести гораздо больший вклад в принимающее общество, но существующие проблемы слишком часто мешают как их полному потенциалу, так и их вкладу в жизнь общества. ЕС прилагает ограниченные усилия, чтобы гарантировать мигрантам достойные и стабильные условия жизни, социальное обеспечение и доступ к рынку труда. Кризис *COVID-19* — это момент, чтобы дать толчок этой столь необходимой бесприкрытой ситуации, а не положить ей конец [33].

Важным представляется и вопрос вакцинации мигрантов и беженцев. В настоящее время многие страны разрабатывают и планируют свою стратегию вакцинации. В этой связи доступ для всех к вакцине является новой проблемой. Несколько организаций призвали правительства включить мигрантов в распределение вакцин. Так, Международная организация по миграции настоятельно призывает правительства включить мигрантов в стратегии общественного здравоохранения и планы вакцинации [34].

Сейчас становятся особенно актуальными вопросы проявления большей осторожности в отношении открытости, мобильности и миграции. Однако Европейский союз понимает, насколько для него важна миграция, поскольку трудовые мигранты играют важнейшую роль в выполнении основных функций в обществах ЕС, пострадавших от эпидемии. Поэтому срочно предпринимаются меры по улучшению условий жизни иностранных рабочих. В отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, ЕС планирует

предоставить помощь для защиты здоровья и безопасности людей, попавших в лагеря, что важно не только для их защиты, но и для сдерживания распространения самого вируса.

Все еще остается неясным вопрос о том, как пандемия повлияет на единство ЕС и какие трансформации претерпит Союз в связи с новыми и вновь обострившимися проблемами. Также сложно предсказать, каким может быть долгосрочное воздействие нынешнего состояния дел на положение мигрантов. Но одно очевидно, что государствам-членам необходимо сплотиться, чтобы совместными усилиями предпринять серьезные шаги для урегулирования миграционной проблемы. Ведь в условиях кризиса в связи с пандемией мигранты и беженцы рискуют своим здоровьем и жизнью ради служения принимающему обществу. Неопределенное положение многих мигрантов, беженцев и их семей в Европейском союзе и по всему миру еще больше ставит под угрозу всеобщее здоровье и снижает вероятность того, что они могут предложить свои умения и навыки в качестве решения проблемы будущего развития: от здравоохранения до социального и экономического восстановления. Поэтому многие эксперты предлагают использовать именно инклюзивный подход, основанный на участии всего общества, который необходим для эффективного ответа на пандемию.

Главы государств и правительств государств – членов Европейского союза подчеркнули необходимость совместного подхода и тесной координации, масштабы глобальной угрозы заостряют настоятельную необходимость такой координации действий ЕС [35]. В ином случае последствия могут быть слишком драматическими для Евросоюза. Так, бывший президент Европейской комиссии Жак Делор, который внес огромный вклад в развитие европейской интеграции, заявлял в свое время, что отсутствие солидарности представляет “смертельную опасность для Европейского Союза” [32]. Заглядывая вперед, ЕС должен рассматривать социальную защиту как прочную основу, на которой выстроит инклюзивные, устойчивые и более устойчивые общества [36].

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. D. Marjanović. Hoće li koronavirus kriza učiniti ono što nisu finansijska iz 2008. i migrantska iz 2015. – srušiti Europsku uniju? *Advance*, 18.03.2020. Available at: <https://www.advance.hr/tekst/tri-razocaranja-i-svijet-sutrasnjice-hoce-li-koronavirus-kriza-uciniti-ono-sto-nisu-financijska-iz-2008-i-migrantska-iz-2015-srusiti-europsku-uniju/> (accessed 10.04.2020).
2. Kern S. *Coronavirus: The European Union Unravels*. Gatestone Institute. 27.03.2020. Available at: <https://www.gatestoneinstitute.org/15803/coronavirus-european-union-unravels> (accessed 10.05.2020).
3. Hoffman C. Europas Brutalität. *Der Spiegel*, 07.03.2020. Available at: <https://magazin.spiegel.de/SP/2020/11/169828666/index.html> (accessed 10.05.2020).
4. Lau J. Coronavirus Sparks a Rising Tide of Xenophobia Worldwide. *The World University Rankings*, 23.03.2020. Available at: <https://www.timeshighereducation.com/news/coronavirus-sparks-rising-tide-of-xenophobia-worldwide> (accessed 10.04.2020).
5. Beirens H. *The COVID-19 Pandemic Suggests the Lessons Learned by European Asylum Policymakers after the 2015 Migration Crisis Are Fading*. Migration Policy Institute. April 2020. Available at: <https://www.migrationpolicy.org/news/pandemic-lessons-learned-europe-asylum-fading> (accessed 12.04.2020).
6. The EU Needs to Provide Assistance to Migrants Affected by Covid-19. But Their Latest Proposal Does Nothing of the Kind. *Privacy International*, 02.04.2020. Available at: <https://privacyinternational.org/news-analysis/3582/eu-emergency-fund-greece> (accessed 12.04.2020).
7. Wallis E. Which Migrant Services in Europe are Suspended or Reduced Due to COVID-19? *Infomigrants*, 18.03.2020. Available at: <https://www.infomigrants.net/en/post/23524/which-migrant-services-in-europe-are-suspended-or-reduced-due-to-covid-19> (accessed 12.05.2020).
8. *Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Asylverfahren und Asylverfahrensberatung*. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Available at: <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/InformationenGefuechtete/informationengefuechtete-node.html> (accessed 12.05.2020).
9. Immigration Update: Spain COVID-19 New Restrictions. *Santa Fe Relocation*, 02.04.2020. Available at: <https://www.santaferelo.com/en/mobility-insights/news-and-blog/immigration-update-spain-i-covid-19-the-newest-restrictions-to-enter-the-european-union-or-schengen-area/> (accessed 12.04.2020).
10. *Atlas of Migration – 2020*. European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/atlas-migration-2020> (accessed 18.12.2020).
11. Feroz E. In Europe, the Lives of Refugees Are on Hold. *Foreign Policy*, 20.04.20. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/04/20/europe-refugees-coronavirus-deportations-health-care/> (accessed 12.04.2020).
12. *Overcrowded Reception Centres and Informal Settlements Make Migrants Vulnerable to COVID-19*. European

- Commission. 17.03.2020. Available at: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/overcrowded-reception-centres-and-informal-settlements-make-migrants-vulnerable-to-covid-19> (accessed 12.04.2020).
13. Goßner C. EU Asylum Policy: In Search of Solidarity in Times of Coronavirus. *Euractiv*, 29.04.2020. Available at: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-asylum-policy-in-search-of-solidarity-in-times-of-coronavirus/> (accessed 11.04.2020).
  14. A COVID Lockdown Should Not Mean Light is Not Shed on What Is Happening in Europe. *ECRE Weekly Bulletin*, 30.10.2020. Available at: <https://www.ecre.org/editorial-a-covid-lockdown-should-not-mean-light-is-not-shed-on-what-is-happening-in-europe/> (accessed 10.12.2020).
  15. COVID-19: Guidance on the Implementation of Relevant EU Provisions in the Area of Asylum and Return Procedures and on Resettlement. European Commission. 16.04.2020. Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-retur-procedures-resettlement.pdf> (accessed 18.12.2020).
  16. Overlooked: Migrant Workers in the COVID-19 Crisis. ETUC. 16.04.2020. Available at: <https://www.etuc.org/en/document/overlooked-migrant-workers-covid-19-crisis> (accessed 11.04.2020).
  17. Starzmann P., „Die Ernte ist in Gefahr“. *Der Tagesspiegel*, 17.03.2020. Available at: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/coronakrise-bringt-landwirte-an-ihre-grenzen-die-ernte-ist-in-gefahr/25650368.html> (accessed 11.04.20).
  18. Carroll R., Jones S., Tondo L., Connolly K., Gillet K. Covid-19 Crisis Stokes European Tensions over Migrant Labour. *The Guardian*, 11.05.2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/11/covid-19-crisis-stokes-european-tensions-over-migrant-labour> (accessed 11.05.2020).
  19. COVID-19 Pandemic Unemployment Payment. Gov.ie. 16.06.2020. Available at: <https://www.gov.ie/en/service/be74d3-covid-19-pandemic-unemployment-payment/> (accessed 11.05.2020).
  20. *Positivliste Zuwanderung von Fachkräften in Ausbildungsberufe*. Bundesagentur für Arbeit. September 2019. Available at: <https://nida-duisburg.de/wp-content/uploads/2019/09/Positivliste.pdf> (accessed 31.03.2019).
  21. *Guidelines Concerning the Exercise of the Free Movement of Workers During COVID-19 Outbreak*. European Commission. 30.03.2020. Available at: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=EN) (accessed 11.05.2020).
  22. Fasani F., Mazza J. *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*. European Commission, 23.04.2020. Available at: [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/immigrant-key-workers-their-contribution-europes-covid-19-response\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/immigrant-key-workers-their-contribution-europes-covid-19-response_en) (accessed 11.05.2020).
  23. Fasani F. *Immigrant Key Workers in Europe: The COVID-19 Response That Comes From Abroad*. VOX CERP Policy Portal, 05.04.2020. Available at: <https://voxeu.org/article/covid-19-immigrant-workers-europe> (accessed 11.05.2020).
  24. De Bellis M. *The COVID-19 Pandemic Can Teach Us Compassion for Migrants and Refugees*. Amnesty International. 11.05.2020. Available at: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/05/before-covid-19-europe-lacked-empathy-for-migrants-the-pandemic-can-teach-us-compassion/> (accessed 11.05.2020).
  25. *WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*. World Health Organization. Available at: <https://covid19.who.int/> (accessed 18.12.2020).
  26. *What is the Impact of the COVID-19 Pandemic on Immigrants and Their Children?* OECD. 19.10.2020. Available at: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/> (accessed 20.10.2020).
  27. *Coronavirus Will Decimate Refugee Communities if We Don't Act Now*. Norwegian Refugee Council. 16.04.2020. Available at: <https://www.nrc.no/news/2020/march/coronavirus/> (accessed 11.05.2020).
  28. *JUMA MAP. Refugees Map Services*. Available at: <https://www.jumamap.com/> (accessed 11.05.2020).
  29. *On the new EU Pact on Migration and Asylum*. Caritas Europe. 29.09.2020. Available at: <https://www.caritas.eu/on-the-new-eu-pact-on-migration-and-asylum/> (accessed 11.11.2020).
  30. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing Situations of Crisis and Force Majeure in the Field of Migration and Asylum*. COM/2020/613 final. European Commission. 23.09.2020. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal\\_for\\_a\\_regulation\\_of\\_the\\_european\\_parliament\\_and\\_of\\_the\\_council\\_addressing\\_s](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/proposal_for_a_regulation_of_the_european_parliament_and_of_the_council_addressing_s) (accessed 11.11.2020).
  31. Kirişci K., Erdoğan M., Eminoğlu N. *The EU's "New Pact on Migration and Asylum" Is Missing a True Foundation*. Brookings. 06.11.2020. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/11/06/the-eus-new-pact-on-migration-and-asylum-is-missing-a-true-foundation/> (accessed 11.11.2020).
  32. Rankin J. *Coronavirus Could be Final Straw for EU, European Experts Warn*. *The Guardian*, 01.04.2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/01/coronavirus-could-be-final-straw-for-eu-european-experts-warn> (accessed 11.05.2020).
  33. Nyman M. *Why COVID-19 Shows that Migrants' Integration in Europe is as Important as Ever*. *Euronews*, 18.12.2020. Available at: <https://www.euronews.com/2020/12/18/why-covid-19-shows-that-migrants-integration-in-europe-is-as-important-as-ever-view> (accessed 18.12.2020).
  34. *"Include Migrants in Vaccine Plans," IOM Urges at Regional Health Conference*. International Organization for Migration. 27.11.2020. Available at: <https://www.iom.int/news/include-migrants-vaccine-plans-iom-urges-regional-health-conference> (accessed 11.12.2020).
  35. COVID-19: Guidance on the Implementation of Relevant EU Provisions in the Area of Asylum and Return Procedures and on Resettlement. European Commission. 16.04.2020. Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/guidance-implementation-eu-provisions-asylum-retur-procedures-resettlement.pdf> (accessed 11.05.2020).
  36. *Social Platform Statement on the COVID-19 Pandemic*. Social Platform. 27.03.2020. Available at: <https://www.socialplatform.org/news/social-platform-statement-on-the-covid-19-pandemic/> (accessed 11.10.2020).

**MIGRATION CHALLENGES IN THE EU AMID THE COVID-19 PANDEMIC:  
FOSTERING SOLIDARITY OR THREATENING THE COHESION?****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2020, no. 4, pp. 94-107)****Received 21.12.2020.**

Elizaveta I. MATIUKHOVA, ([lizamat@imemo.ru](mailto:lizamat@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-2782-4013,  
Primakov Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences  
(IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article discusses the formation and adaptation of migration policies in the European Union Member States under the impact of COVID-19. Prior to the pandemic, migration was already a very acute issue for the Member States, because the attitudes of each country towards formulating a common migration policy and its further communitarisation were quite different. Not surprisingly, amid the spread of the infection, a phenomenon such as migration has an even greater impact on the development of the entire European regional integration project. Due to the introduction of strict measures against coronavirus, such as social distance standards and states of emergency, most migrant and refugee assistance programs have been suspended indefinitely, with an immediate negative impact on the lives of these people. However, one thing all countries agree on is that migrants contribute greatly to EU life and development, as they constitute 13% of the key workforce. Therefore, new safe working practices need to be adopted. Another key issue under consideration is developing coherent asylum-seeker and refugee policies. These two categories constitute a large part of the Union's migration flows; however, the EU experience in this area has not been very successful. Thus, in the midst of COVID-19, effective migration management becomes even more important. The pandemic stresses the need for better public administration with migrants and refugees in mind. As a consequence, it is not surprising that COVID-19 will have a long-term impact on migration. Basing on the analysis of current developments, the author concludes that although the EU has taken some initiatives to improve the situation of migrants and refugees, it cannot fully guarantee them health protection, decent and stable living conditions, social security and access to the labor market.

**Keywords:** European Union, European Commission, migration, COVID-19, pandemic, migrants, refugees, asylum seekers, World Health Organization.

About the author:

Elizaveta I. MATIUKHOVA, Research Assistant, Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems.

**DOI:** 10.20542/afj-2020-4-94-107

