



# **Анализ и прогноз**

**Журнал ИМЭМО РАН**

## **Analysis and Forecasting**

**IMEMO Journal**

**2021'1**

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)

**Сюэтуン 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

**ПРОГНОЗНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Наука и инновации в 2019–2020 гг.: ресурсное обеспечение, первые  
посткризисные оценки**

*Кириченко И.В., Кравцов А.А., Мамедьяров З.А., Шелюбская Н.В.* ..... 13

**ТРЕНДЫ И РИСКИ РАЗВИТИЯ**

**Пандемия, протесты, протекционизм и президентские выборы в США в 2020 г.**

*Богаевская О.В., Борисова А.Р., Давыдов А.А., Десятски Е.А., Дмитриев С.С.,  
Журавлева В.Ю., Кислицын С.В., Кулакова В.К., Чудинова К.О.* ..... 31

**Бразилия – каждый сам за себя. Особенности социальной политики во время  
коронакризиса**

*Белоус Ю.А., Лихачева А.Б.* ..... 59

**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Потенциал реагирования франко-германского тандема на вызовы безопасности**

*Тимофеев П.П., Хорольская М.В.* ..... 70

**ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ**

**Перспективы и проблемы использования морских частных военных компаний  
“нового облика” в Восточной Африке**

*Куприянов А.В., Крамник И.А.* ..... 84

**Индийский взгляд на территориальный спор в рукаве дельты Инда Сэр-Крик  
в контексте отношений с Пакистаном**

*Макаревич Г.Г.* ..... 99

**TO READERS**

<b>Presenting the Issue</b> .....	10
-----------------------------------	----

**FORECASTING STUDIES**

<b>Science and Innovation in 2019–2020: Resourcing, First Post-Crisis Assessments</b> <i>Kirichenko I.V., Kravtsov A.A., Mamedyarov Z.A., Shelyubskaya N.V.</i> .....	13
--	----

**DEVELOPMENT TRENDS AND RISKS**

<b>Pandemic, Protests, Protectionism and Presidential Elections in the USA in 2020</b> <i>Bogaevskaya O.V., Borisova A.R., Davydov A.A., Desyatsky E.A., Dmitriev S.S., Zhuravleva V.Ju., Kislitsyn S.V., Kulakova V.K., Chudinova K.O.</i> .....	31
--	----

<b>Brazil – Everyone Is on Their Own. Characteristics of Social Policy During the COVID-19 Crisis</b>	
---	--

<i>Belous Iu.A., Likhacheva A.B.</i> .....	59
--	----

**REGIONAL INTEGRATION STUDIES**

<b>On the Potential of the Franco-German Tandem to Respond to the Common Security Challenges</b> <i>Timofeev P.P., Khorolskaya M.V.</i> .....	70
--	----

**GLOBAL AND REGIONAL CHALLENGES**

<b>Prospects and Problems of the Use of New Order PMSC in East Africa</b> <i>Kupriyanov A.V., Kramnik I.A.</i> .....	84
---	----

<b>Indian Stance on the Territorial Dispute over Sir Creek in the Context of India-Pakistan Relations</b>	
---	--

<i>Makarevich G.G.</i> .....	99
------------------------------	----

## ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Дорогие читатели!

Представляем вашему вниманию первый в 2021 г. выпуск нашего журнала. Он посвящен глобальным прогнозным оценкам в сфере науки и инноваций по итогам 2019–2020 гг., анализу вызовов, трендов и рисков глобального и странового развития – внешней и внутренней политике США, социальной политике ведущей региональной державы Латинской Америки Бразилии, в том числе под влиянием пандемии COVID-19, территориальному спору в рукаве дельты Инда Сэр-Крик в контексте отношений Индии и Пакистана, проблемам и перспективам использования морских частных военных компаний в Восточной Африке, изучению роли взаимодействия Германии и Франции в развитии европейской интеграции в сфере безопасности и обороны.

В выпуске журнала три рубрики. В рубрике **“Прогнозные исследования”** статья “Наука и инновации в 2019–2020 гг.: ресурсное обеспечение, первые посткризисные оценки”. Это первый из запланированных к ежегодной публикации в нашем журнале обзоров развития мировой науки, технологий и инноваций. Его авторы – экономисты, сотрудники сектора экономики науки и инноваций отдела науки и инноваций ИМЭМО РАН Ирина Вадимовна Кириченко, Александр Александрович Кравцов, Заур Аязович Мамедьяров, Наталья Владимировна Шелюбская.

Авторы анализируют основные характеристики мировой сферы исследований и разработок по итогам 2019–2020 гг. по объему, а также в отраслевом и региональном разрезе, выявляя в интересах прогнозирования ключевые тренды ее развития и их динамику. Особое внимание уделяется затратам частных компаний на исследования и разработки, а также аналогичным затратам федеральных ведомств США. Проведен анализ статистики патентования в ведущих странах мира, первичных публичных размещений (по отраслям) на биржах США в 2020 г. В фокусе внимания также последствия Brexit для научно-технологического развития Великобритании и ЕС с учетом согласования сторонами торговой сделки на период после выхода страны из состава европейского регионального интеграционного объединения, который начался 1 января 2021 г.

Структурно обзор состоит из нескольких тематических блоков, которые сохранятся и в последующих выпусках. Во-первых, проводится анализ наиболее актуальной информации о затратах стран на исследования и разработки, в частности, показаны оценки затрат по данным *R&D World*, объемы федерального финансирования ИР в США на 2021 г., отдельно представлены результаты ежегодного европейского рейтинга инновационных компаний *European Innovation Scoreboard*. Во-вторых, представлены результаты международных данных патентования по странам и отраслям: использованы последние имеющиеся данные за 2019 г. В-третьих, учитывая важность для инновационной активности капитала частных компаний, отдельный блок составили результаты первичных публичных размещений (IPO) в 2020 г. на крупнейших биржах (США) и остальных площадках, а также данные по слияниям и поглощениям, которые остаются важнейшей альтернативой публичным размещениям для привлечения капитала технологическими компаниями. Наконец, последний блок посвящен изменениям в стратегиях инновационного развития ведущих стран.

Вторую рубрику **“Тренды и риски развития”** открывает статья коллектива ученых-американистов Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН под руководством к.полит.н. Виктории Юрьевны Журавлевой “Пандемия, протесты, протекционизм и президентские выборы в США в 2020 г.”: Это ставший уже традиционным для нашего журнала ежегодный комплексный многоаспектный анализ основных событий социально-экономической и внутривнутриполитической жизни США, а также ключевых шагов, предпринятых американской администрацией на международной арене за прошедший год. Внимательные читатели могут самостоятельно верифицировать те выводы и прогнозные оценки, которые были сделаны научным коллективом Центра североамериканских исследований в самом начале прошлого года касательно основных трендов и тенденций 2019 г. во внутренней политике, экономике и внешней политике США ([https://www.afjournal.ru/index.php?page\\_id=205](https://www.afjournal.ru/index.php?page_id=205)).

Как считают авторы, 2020 г. оказался неожиданным и непредсказуемым: из обычного предвыборного он стал годом испытаний и потрясений для США, общества и власти. Главным катализатором этих потрясения стала пандемия, которая обострила социально-политические разногласия, накопившиеся в обществе и политической элите за годы президентства Д. Трампа, проявила долгосрочные негативные социально-экономические тренды, маскируемые внешним благополучием многолетнего экономического роста и, наконец, акцентировала внешнеторговые и внешнеполитические тенденции, доминировавшие последние четыре года в поведении Вашингтона на международной арене. Вопреки традиционной логике предвыборной борьбы, в которой экономические успехи определяют исход выборов, выборы 2020 г. проявили критическую важность личностного фактора в условиях поляризованного политического процесса. Определяющим критерием для американских избирателей, голосующих против Трампа, был не краткосрочный экономический спад, вызванный пандемией, а принципиальное неприятие личности президента.

По мнению авторов, в условиях подобной крайней поляризации сфера деятельности на международной арене стала единственным пространством компромисса для всех участников политического процесса. Предложенные Трампом экономические инструменты сохранения и расширения глобального лидерства США в условиях пандемии нашли двухпартийную поддержку и рассматриваются обеими партиями как эффективный и долгосрочный инструмент сдерживания противников и расширения влияния. При этом конфронтационный характер внешней политики США еще более усилился, а политика экономического национализма Трампа может иметь долгосрочные глобальные последствия, в частности, в отсутствие согласованных на многосторонней основе договоренностей по вопросам реформирования международных институтов действия Трампа подорвали авторитет ВТО и развязывают руки другим странам для защиты их собственных интересов за рамками этой организации, внося риски возвращения к приоритету силового фактора в сфере внешнеэкономического сотрудничества. В свою очередь, тарифная война США и Китая и беспрецедентное давление на союзников показали предел возможностей влияния США на глобальные экономические процессы и поведение отдельных игроков.

Авторы второй статьи рубрики “Бразилия – каждый сам за себя. Особенности социальной политики во время коронакризиса” – наши коллеги из Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” Анастасия Борисовна Лихачева и Юлия Александровна Белоус. В рамках проекта при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ № 20-011-31821 “Мегатенденции мирового политического и экономического развития в условиях глобального системного кризиса: модели и стратегии для России” они изучили особенности социальной политики Бразилии до и во время первой и второй волн пандемии *COVID-19*, уделив особое внимание специфике социального развития этой страны накануне распространения коронавирусной инфекции, антикризисным мерам поддержки национального правительства и властей штатов в период пандемии и проблемам реализации антикоронавирусного плана в социальной сфере. В фокусе внимания авторов – социальные эффекты пандемии, в том числе – участие негосударственных акторов, анализ наиболее значимых мер, предпринимаемых федеральным правительством и властями штатов для нивелирования негативных социальных последствий пандемии. Авторы приходят к выводу о том, что бразильский опыт реагирования на коронакризис отличается невысокой эффективностью из-за накопленных до его начала структурных дисбалансов в экономике и социальной сфере.

Рубрика “Интеграционные исследования” представлена статьей сотрудников отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН политологов Павла Петровича Тимофеева и Марии Витальевны Хорольской “Потенциал реагирования франко-германского тандема на вызовы безопасности”, которая является продолжением также совместного исследования авторов “Проектный потенциал франко-германского оборонного сотрудничества”, опубликованного в выпуске 4 журнала за прошлый год ([https://www.afjournal.ru/index.php?page\\_id=363](https://www.afjournal.ru/index.php?page_id=363)).

Новая статья посвящена роли франко-германского тандема в развитии потенциала реагирования Европейского союза на угрозы безопасности. В работе анализируется взаимодействие двух несомненных “локомотивов” европейской интеграции в гражданских

миссиях и военных операциях Евросоюза, а также изучается новый механизм предотвращения угроз безопасности – Европейская интервенционная инициатива. Авторы дают оценку сложившегося уровня франко-германского сотрудничества в военной сфере и существующих между Парижем и Берлином расхождений в стратегической культуре, а также представляют собственный прогноз будущего возможного влияния Европейской интервенционной инициативы на европейский региональный интеграционный проект.

Рубрика **“Глобальные и региональные вызовы”** представлена двумя статьями.

Специалист-индолог, руководитель группы Южной Азии и региона Индийского океана Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН к.и.н. Алексей Владимирович Куприянов и младший научный сотрудник группы исследований политики США и Канады в мировом океане Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН Илья Александрович Крамник в совместной статье «Перспективы и проблемы использования морских частных военных компаний “нового облика” в Восточной Африке» исследуют феномен сложившейся “серой зоны” у побережья Восточной Африки в условиях противостояния между США и КНР в борьбе за глобальное лидерство на фоне процесса постепенного роста так называемых нетрадиционных угроз безопасности в последние десятилетия в мире: контрабанды товаров, торговли людьми, незаконного оборота оружия и наркотиков, пиратства. Анализ ситуации в регионе позволил авторам сделать вывод о том, что восточноафриканские страны испытывают потребность в поставщике безопасности, который помог бы им справиться с нетрадиционными угрозами, что, по их мнению, дает возможность России нарастить свое влияние на восточном побережье Африки к югу от Африканского рога при помощи не просто частных военных компаний, а морских частных военных компаний “нового облика”. Авторы анализируют возможность использования этого альтернативного инструмента укрепления влияния России в данном регионе, который позволяет государству проецировать силу и отстаивать национальные интересы для создания полноценной системы обеспечения безопасности прибрежных районов в “серых зонах”, разбирают преимущества и недостатки подобного инструмента и предлагают варианты его формирования и комплектования.

Рады представить в этой рубрике журнала результаты исследований начинающих ученых ИМЭМО РАН. Статья “Индийский взгляд на территориальный спор в рукаве дельты Инда Сэр-Крик в контексте отношений с Пакистаном” Глеба Григорьевича Макаревича, старшего лаборанта-исследователя группы Южной Азии и региона Индийского океана. Автор изучает территориальный конфликт Индии и Пакистана вокруг рукава дельты Инда Сэр-Крик, имеющего важное значение для экономики и безопасности региона Южной Азии. Анализируя исторические и правовые аспекты проблемы, экономическую значимость спорной территории, ее важность с точки зрения обороны и безопасности двух стран, а также в контексте общего комплекса индо-пакистанских проблем, автор приходит к заключению, что конфликт не разрешится в краткосрочной и среднесрочной перспективе, каждая сторона продолжит настаивать на приоритетности нормативных правовых актов, подтверждающих именно ее позицию, а ситуация в регионе еще более обострится. Интересно, что Пакистан использует данный территориальный спор для привлечения третьей стороны в решение комплекса двусторонних территориальных проблем, что может создать прецедент для внешнего вмешательства прежде всего в кашмирский вопрос. Индия, напротив, решительно отвергает такую возможность, ссылаясь на Шимлские соглашения 1972 г., согласно которым стороны обязали себя решать свои проблемы в двустороннем порядке, руководствуясь принципами и целями Устава ООН.

*Прохоренко И.Л.  
главный редактор журнала*

## НАУКА И ИННОВАЦИИ В 2019–2020 ГГ.: РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ПЕРВЫЕ ПОСТКРИЗИСНЫЕ ОЦЕНКИ

© КИРИЧЕНКО И.В., КРАВЦОВ А.А., МАМЕДЬЯРОВ З.А.,  
ШЕЛЮБСКАЯ Н.В., 2021

КИРИЧЕНКО Ирина Вадимовна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник сектора экономики науки и инноваций отдела науки и инноваций.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23  
([irakir@imemo.ru](mailto:irakir@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-6017-6505

КРАВЦОВ Александр Александрович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник сектора экономики науки и инноваций отдела науки и инноваций.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23  
([kravtsov@imemo.ru](mailto:kravtsov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-7916-4662

МАМЕДЬЯРОВ Заур Аязович, кандидат экономических наук, заведующий сектором экономики науки и инноваций отдела науки и инноваций.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23  
([mamedyarov@imemo.ru](mailto:mamedyarov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-4336-1020

ШЕЛЮБСКАЯ Наталья Владимировна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела науки и инноваций отдела науки и инноваций.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23  
([n.sheliubskaya@imemo.ru](mailto:n.sheliubskaya@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-5125-3142

---

Кириченко И.В., Кравцов А.А., Мамедьяров З.А., Шелюбская Н.В. Наука и инновации в 2019–2020 гг.: ресурсное обеспечение, первые посткризисные оценки. Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2021, № 1, сс. 13-30. DOI: 10.20542/afj-2021-1-13-30

---

DOI: 10.20542/afj-2021-1-13-30

УДК: 338.1

Статья поступила в редакцию 25.02.2021.

В статье рассмотрены основные характеристики мировой сферы исследований и разработок по итогам 2019–2020 гг. по объему, а также в отраслевом и региональном разрезе. Особое внимание уделено затратам на ИР частных компаний, а также федеральным затратам США на исследования и разработки. Проведен анализ статистики патентования в ведущих странах мира, первичных публичных размещений (по отраслям) на биржах США в 2020 г. В фокусе внимания также последствия *Brexit* для научно-технологического развития Великобритании и ЕС с учетом согласования сторонами торговой сделки на период после выхода страны из состава объединения, который начался 1 января 2021 г.

**Ключевые слова:** научно-технологическое развитие, НИОКР, исследования и разработки, наука и инновации, технологическая конкуренция.

Представляем первый из запланированных к ежегодной публикации обзоров развития мировой науки, технологий и инноваций. Он подготовлен сотрудниками сектора экономики науки и инноваций ИМЭМО РАН. В основу положены данные Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), *R&D World*, *Eurostat*, Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и корпоративных источников, доступных на конец 2020 г.

Структурно обзор состоит из нескольких тематических блоков, которые сохранятся и в последующих выпусках. Во-первых, проводится анализ наиболее актуальной информации о затратах стран на исследования и разработки (ИР), в частности, показаны оценки затрат по данным *R&D World*, объемы федерального финансирования ИР в США на 2021 г., отдельно представлены результаты ежегодного европейского рейтинга инновационных компаний *European Innovation Scoreboard*. Во-вторых, представлены результаты международных данных патентования по странам и отраслям: использованы последние имеющиеся данные за 2019 г. В-третьих, учитывая важность для инновационной активности капитала частных компаний, отдельный блок составили результаты первичных публичных размещений (IPO) в 2020 г. на крупнейших биржах (США) и остальных площадках, а также данные по слияниям и поглощениям, которые остаются важнейшей альтернативой публичным размещениям для привлечения капитала технологическими компаниями. Наконец, последний блок посвящен изменениям в стратегиях инновационного развития ведущих стран.

Полноценная статистика патентования, мировых ИР и ряд других данных о научно-технологическом развитии стран появляется с неизбежной задержкой (1–2 года). Тем не менее, уже имеющиеся данные за 2020 г., прежде всего по корпоративному сектору, позволяют сделать предварительные выводы о тенденциях мирового развития в сфере ИР и обобщить основные технологические тенденции в ведущих странах мира.

### ЗАТРАТЫ НА НАУКУ, ТЕХНОЛОГИИ, ИННОВАЦИИ

Объем мировых затрат на ИР в 2019 г. вырос на 3.5% за год. До пандемии базовый прогноз предполагал увеличение по итогам 2020 г. еще на 2.6%. Фактически совокупные затраты на ИР в итоге несколько сократились во всех странах и регионах, кроме Китая.

#### Совокупные затраты на ИР по странам и регионам. Итоги 2019 г. и оценки на 2020 г.

В табл. 1 представлены фактические данные за 2019 г. и оценки затрат ИР в основных регионах мира в 2020 г. (без учета влияния второй волны пандемии).

**Таблица 1.** Затраты на ИР в основных странах и регионах мира

Регион/страна	2019 г., млрд долл.	2020 г.*	
		млрд долл.	доля в общемировых затратах, %
США	596	568	24.9
Китай	533	538	23.6
Япония	190	179	7.8
Германия	128	119	5.2
Индия	95	92	4.0
Россия/СНГ	65	61	2.7
Вся Европа	492	458	20.1
Вся Азия	1041	1026	45

\* Оценка.

Источник: составлено по данным [1], значения пересчитаны по ППС.

Глобальные затраты на ИР сконцентрированы в десяти ведущих странах, их доля в мировых ИР составляет 78.5%. При этом на долю двух лидеров – США и КНР – приходится в совокупности почти половина всех затрат. Китай уверенно приближается к США, которые много лет занимают первую строчку в списке, и по итогам 2021 г. может выйти в лидеры.

В России, согласно пояснительной записке к проекту федерального бюджета на ближайшее три года, затраты на ИР в 2020 г. были запланированы на уровне 519 млрд руб., в 2021 г. они уменьшатся на 6% и составят 486 млрд руб. [2] Особенностью РФ остается то, что 70% затрат на ИР финансируется из государственного бюджета. В то же время Россия вкладывает в ИР на порядок больше, чем другие страны СНГ.

В Азии доминируют Китай, Индия, Япония и Южная Корея. В Европе ведущими странами являются Германия, Франция и Великобритания.

Что касается показателя **доли затрат на ИР в ВВП**, характеризующего не столько масштаб, сколько интенсивность наращивания научно-инновационного потенциала, то формируется другая десятка лидеров, правда, с некоторыми пересечениями. Здесь значительно шире представлены небольшие европейские государства, при этом отсутствуют страны БРИКС. В среднем по миру показатель составил как в 2019 г., так и в 2020 г. 1.72%.

**Таблица 2.** Страны – лидеры по доле затрат на ИР в ВВП, %

Страна	2020 г.
Республика Корея	4.38
Израиль	4.04
Финляндия	3.5
Япония	3.5
Швеция	3.28
Дания	3.00
Австрия	2.98
Швейцария	2.97
США	2.84
Германия	2.84

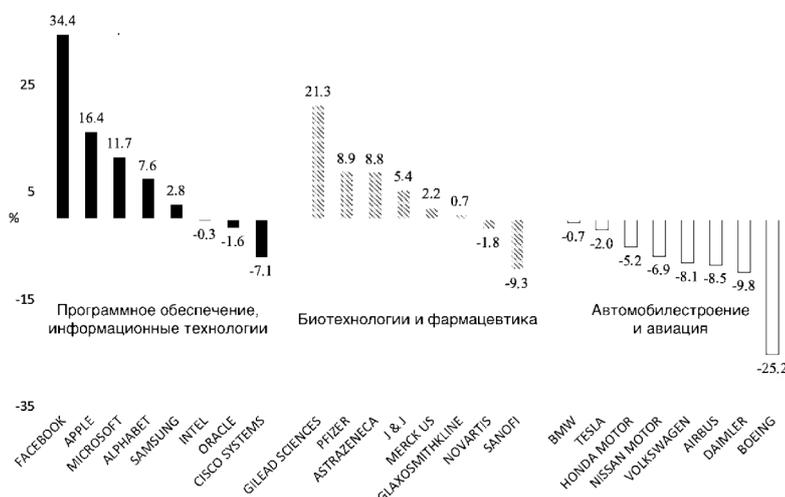
Источник: составлено по данным [1].

Следует отметить, что снижение абсолютных затрат на ИР в 2020 г. не привело к сокращению доли ИР в ВВП ряда стран. Так, в США она сохраняется на уровне 2.84%, в Германии – 2.84%, Японии – 3.5%.

### Затраты бизнеса на ИР. Отраслевая и технологическая специфика

Как показано на рис. 1, бум затрат на ИР в весенне-летние месяцы 2020 г. затронул преимущественно сектор ИКТ и фармацевтику, тогда как в автомобилестроении и авиастроении наблюдалась обратная картина. Особенно сильно пострадали авиапроизводители. В ИКТ-секторе рост интенсивности ИР в некоторых компаниях в несколько раз превышал темпы роста выручки, которые также были значительными. В конечном счете это отразилось в быстром восстановлении и дальнейшем росте биржевых котировок крупнейших ИКТ- и фармкомпаний.

**Рисунок 1.** Изменения в затратах компаний ряда отраслей на ИР за период апрель–сентябрь 2020 г. по сравнению с аналогичным периодом 2019 г., %.



Источник: [3].

Данные ежегодного рейтинга топ-2500 компаний по объему затрат на ИР *European Innovation Scoreboard* дают возможность полноценно оценить лишь итоги докризисного 2019 г. В соответствии с ними ведущими отраслями мировой экономики стали биотехнологии и фармацевтика, сектор разработки программного обеспечения и сопутствующих услуг, производство аппаратного обеспечения, производство электроники, а также промышленный инжиниринг [4].

Данные представлены в табл. 3–8. Отметим высокий уровень интенсивности ИР (отношение затрат на ИР в годовой выручке компании): он исключительно высок в фармацевтике и разработке программного обеспечения, но ниже в таких промышленных сегментах, как производство электротехники и промышленный инжиниринг. Последние, однако, поддерживают наибольшее количество рабочих мест в пересчете на выручку компаний, при этом значимо отставая по биржевой капитализации. Это указывает на перенос инновационной активности из этих сфер в ИКТ и фармацевтику.

**Таблица 3.** Топ-10 компаний по затратам на ИР (все отрасли), 2019 г.

Компания	Страна	Затраты на ИР, млрд евро	Капитализация, млрд евро	Интенсивность ИР, %	Число сотрудников, тыс. человек
<i>Alphabet</i>	США	23.1	317	16.1	118
<i>Microsoft</i>	США	17.1	936	13.5	163
<i>Huawei</i>	Китай	16.7	257*	15.3	194
<i>Samsung Electronics</i>	Республика Корея	15.5	201	8.8	287
<i>Apple</i>	США	14.4	839	6.2	137
<i>Volkswagen</i>	Германия	14.3	43	5.7	671
<i>Facebook</i>	США	12.1	397	19.2	45
<i>Intel</i>	США	11.9	186	18.6	110
<i>Roche</i>	Швейцария	10.7	174	19.0	97
<i>Johnson &amp; Johnson</i>	США	10.1	301	13.8	132

\* По данным [5].

Источник: составлено по данным [6].

**Таблица 4.** Топ-5 компаний в области биотехнологий и фармацевтики по затратам на ИР, 2019 г.

Компания	Страна	Затраты на ИР, млрд евро	Капитализация, млрд евро	Интенсивность ИР, %	Число сотрудников, тыс. человек
<i>Roche</i>	Швейцария	10.7	174.8	19.0	97
<i>Johnson &amp; Johnson</i>	США	10.1	301.6	13.8	132
<i>Merck US</i>	США	8.2	197.1	19.8	71
<i>Novartis</i>	Швейцария	7.7	206.8	17.2	103
<i>Gilead Sciences</i>	США	7.4	71.6	37.0	11

Источник: составлено по данным [6].

Технологии, основанные на науках о жизни, находятся на втором месте по объемам затрат в мире после ИКТ. Предполагается, что после 2020 г. они выйдут на первое место. Основные направления ИР – точная медицина, робототехника, ИИ, аналитика “больших данных”. В США, лидере отрасли, в последние пять лет рост федеральных затрат на ИР через ряд государственных агентств в секторе здравоохранения был неустойчив. Но поскольку пандемия нанесла серьезный урон, ожидается, что тенденция может измениться, на что уже указывает значительное расширение инвестиций в фармацевтику и здравоохранение по итогам 2020 г.

**Таблица 5.** Топ-5 компаний в области разработки программного обеспечения и сопутствующих услуг по затратам на ИР, 2019 г.

Компания	Страна	Затраты на ИР, млрд евро	Капитализация, млрд евро	Интенсивность ИР, %	Число сотрудников, тыс. человек
<i>Alphabet</i>	США	23.1	317.4	16.1	118
<i>Microsoft</i>	США	17.1	936.9	13.5	163
<i>Facebook</i>	США	12.1	397.6	19.2	44
<i>Alibaba Group</i>	Китай	5.5	260.6	8.5	117
<i>Oracle</i>	США	5.4	154.6	15.5	135

Источник: составлено по данным [6].

**Таблица 6.** Топ-5 компаний в области производства аппаратного обеспечения по затратам на ИР, 2019 г.

Компания	Страна	Затраты на ИР, млрд евро	Капитализация, млрд евро	Интенсивность ИР, %	Число сотрудников, тыс. человек
<i>Huawei</i>	Китай	16.7	257*	15.3	194
<i>Apple</i>	США	14.4	839	6.2	137
<i>Intel</i>	США	11.9	186	18.6	110
<i>Cisco Systems</i>	США	5.8	176	12.7	75
<i>Qualcomm</i>	США	4.8	84	27.6	37

\* По данным [5].

Источник: составлено по данным [6].

**Таблица 7.** Топ-5 компаний в области производства электроники и электротехники по затратам на ИР, 2019 г.

Компания	Страна	Затраты на ИР, млрд евро	Капитализация, млрд евро	Интенсивность ИР, %	Число сотрудников, тыс. человек
<i>Samsung Electronics</i>	Республика Корея	15.5	201.9	8.8	287
<i>Siemens</i>	Германия	6.1	77.3	7.0	385
<i>Hon Hai Precision Industry</i>	Тайвань	2.7	30.4	1.7	757*
<i>Hitachi</i>	Япония	2.4	28.6	3.4	301
<i>Mitsubishi Electric</i>	Япония	1.7	22.5	4.6	146

\* По данным [7].

Источник: [6].

Автомобильная промышленность переживает в настоящее время технологическую революцию, связанную с внедрением автопилотирования и электродвигателей на батареях и водородных элементах для предотвращения загрязнения воздуха и глобального потепления. Затраты на ИР в автомобилестроении достигли рекордных уровней, а потребности настолько велики, что ни одна из существующих автомобильных компаний не может в одиночку решать все многообразные задачи, связанные с технологической революцией. Поэтому образуются альянсы. Так, *General Motors* в сотрудничестве с *Honda* и *Daimler-Benz* открыла исследовательский центр в Пекине. По тому же пути пошли другие глобальные автоконцерны.

Таблица 8. Топ-5 компаний в области промышленного инжиниринга по затратам на ИР, 2019 г.

Компания	Страна	Затраты на ИР, млрд евро	Капитализация, млрд евро	Интенсивность ИР, %	Число сотрудников, тыс. человек
<i>Volvo</i>	Швеция	1.8	21.4	4.5	103
<i>Deere</i>	США	1.6	43.4	4.5	73
<i>Caterpillar</i>	США	1.5	59.6	3.1	102
<i>CRRC China</i>	Китай	1.5	21.3	5.2	165
<i>ABB</i>	Швейцария	1.1	37.8	3.3	144

Источник: [6].

Как следует из приведенных данных, наиболее убедительно в рейтингах представлены США: на них приходится 6 из 10 позиций в топ-10 компаний по затратам на ИР, а также большинство позиций в топ-5 по четырем из пяти ведущих отраслей (кроме разработки электроники). Основными конкурентами США в области фармацевтики являются компании Швейцарии. В области разработки программного обеспечения, а также производства аппаратного обеспечения позиции США особенно прочны, некоторую конкуренцию составляют лишь компании из КНР. В то же время в сфере промышленного инжиниринга с США конкурируют как китайские, так и европейские компании; в производстве электроники лидируют компании азиатских стран и Германии.

В аэрокосмической отрасли ИР США сосредоточены на создании многообразных дешевых космических аппаратов. В этой отрасли США высококонкурентны. Активно развиваются автономные управляемые электроникой космические системы. Быстро наращиваются разработки в области космических вооружений. Россия, даже при том, что она объявила, что к 2040 г. создаст колонию на Луне, первые модули которой появятся на ней в 2025 г., не рассматривается американцами как серьезный конкурент в аэрокосмической сфере.

### ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

Данный раздел посвящен анализу актуальной патентной статистики – по отраслям и странам-лидерам. Он призван выявить страновое и региональное распределение интеллектуальной собственности в мировом масштабе по итогам докризисного 2019 г., за который имеются последние данные<sup>1</sup>.

В табл. 9 показаны восемь стран-лидеров и РФ. В 2019 г. Россия выпала из десятки лидеров по количеству патентов, полученных ее резидентами, уступив Италии. По представленным данным явно прослеживается лидерство Китая, основными конкурентами которого являются США и Япония. Однако если США за год увеличили темпы роста своей патентной активности на 5.9 п.п., то Япония – лишь на 0.7 п.п., и даже при таком результате вышла лишь в ноль. В то же время темпы прироста количества патентов, полученных резидентами Китая, в 2019 г. замедлились на 1 п.п. Это обстоятельство может создать ложное впечатление, будто инновационная активность в Китае и Японии замедляется, а основным конкурентом Китая являются сокращающие разрыв США, а не стагнирующая Япония. Однако в действительности наблюдаемый сейчас спад патентования в КНР и Японии, вероятнее всего, объясняется политикой китайского государства и японских компаний по повышению качества их патентов.

Можно отметить, что заявители из мировых стран – лидеров по объему патентования, а также из России патентуются преимущественно в своих странах (кроме Японии, см. табл. 9). Заявители из стран Европы больше патентов получают за рубежом, поэтому по ЕС патенты разделяются по национальным юрисдикциям.

<sup>1</sup> Мировые доли стран по количеству патентов рассчитывались исходя из общего числа выданных патентов, зафиксированного в статистике с разбиением по патентным организациям.

**Таблица 9.** Количество патентов, выданных резидентам стран-лидеров по патентной активности в 2019 г.

Страна	Тип патентов	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %	Доля в мире, %
Китай	<b>Все</b>	<b>399 878</b>	<b>6.0</b>	<b>25.5</b>
	Внутренние	360 919	4.3	23.0
	Зарубежные	38 959	24.3	2.5
США	<b>Все</b>	<b>309 644</b>	<b>7.1</b>	<b>19.7</b>
	Внутренние	167 115	15.7	10.6
	Зарубежные	142 529	-1.5	9.1
Япония	<b>Все</b>	<b>283 926</b>	<b>0.0</b>	<b>18.1</b>
	Внутренние	140 865	-7.6	9.0
	Зарубежные	143 061	8.7	9.1
Республика Корея	<b>Все</b>	<b>141 552</b>	<b>7.3</b>	<b>9.0</b>
	Внутренние	94 852	6.3	6.0
	Зарубежные	46 700	9.4	3.0
Германия	<b>Все</b>	<b>105 181</b>	<b>3.6</b>	<b>6.7</b>
	Внутренние	32 959	4.4	2.1
	Зарубежные	72 222	3.2	4.6
Франция	<b>Все</b>	<b>51 855</b>	<b>2.9</b>	<b>3.3</b>
	Внутренние	20 469	6.7	1.3
	Зарубежные	31 386	0.6	2.0
Великобритания	<b>Все</b>	<b>28 464</b>	<b>7.6</b>	<b>1.8</b>
	Внутренние	7 203	5.4	0.5
	Зарубежные	21 261	8.4	1.4
Швейцария	<b>Все</b>	<b>27 386</b>	<b>4.9</b>	<b>1.7</b>
	Внутренние	5 199	6.7	0.3
	Зарубежные	22 187	4.5	1.4
Россия	<b>Все</b>	<b>23 401</b>	<b>-1.0</b>	<b>1.5</b>
	Внутренние	20 373	-1.9	1.3
	Зарубежные	3 028	6.1	0.2

Источник: рассчитано по данным [8].

Наиболее активное патентование наблюдается в высокотехнологичных отраслях, что еще раз доказывает значение науки как локомотива современной экономики и фактора международной конкуренции. Примечательно, что особенно значительный рост, выражающийся двузначными числами, демонстрируют компьютерные, а также связанные с ними цифровые и измерительные технологии. Это показывает ключевое значение цифровизации на современном этапе научно-технического развития.

**Таблица 10.** Ведущие технологические отрасли по количеству патентов, выданных в мире, 2019 г.

Отрасль	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %	Доля в мире, %
<b>Компьютерные технологии</b>	131 694	12.6	9.1
<b>Электромашиностроение и энергетика</b>	106 202	2.5	7.4
<b>Цифровые коммуникации</b>	93 970	17.8	6.5
<b>Медицинские технологии</b>	68 344	8.2	4.7
<b>Транспорт</b>	67 951	6.6	4.7
<b>Полупроводники</b>	55 928	3.4	3.9

Источник: рассчитано по данным [8].

**Таблица 11.** Топ-5 стран мира по количеству патентов в области компьютерных технологий, выданных резидентам, 2019 г.

Страна происхождения заявителей	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %	Доля в мире, %
США	44 351	15.5	34.1
Китай	39 924	16.8	30.7
Япония	16 728	1.1	12.9
Республика Корея	11 776	14.1	9.1
Германия	3 577	10.9	2.8

Источник: рассчитано по данным [8].

**Таблица 12.** Топ-5 стран мира по количеству патентов в области электромашиностроения и энергетики, выданных их резидентам, 2019 г.

Страна происхождения заявителей	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %	Доля в мире, %
Китай	28 886	0.3	26.8
Япония	28 586	-0.6	26.5
США	14 501	8.2	13.4
Республика Корея	12 321	7.1	11.4
Германия	8 702	4.4	8.1

Источник: рассчитано по данным [8].

**Таблица 13.** Топ-5 стран мира по количеству патентов в области цифровых коммуникаций, выданных их резидентам, 2019 г.

Страна происхождения заявителей	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %	Доля в мире, %
Китай	33 074	29.6	34.4
США	27 663	12.5	28.8
Республика Корея	9 603	19.8	10.0
Япония	8 328	5.7	8.7
Швеция	4 649	18.0	4.8

Источник: рассчитано по данным [8].

**Таблица 14.** Топ-5 стран мира по количеству патентов в области медицинских технологий, выданных их резидентам в 2019 г.

Страна происхождения заявителей	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %	Доля в мире, %
США	26 514	13.0	36.8
Япония	9 107	0.8	12.6
Китай	7 657	-5.8	10.6
Германия	5 197	10.7	7.2
Республика Корея	4 661	12.6	6.5

Источник: рассчитано по данным [8].

Как следует из приведенных данных, во всех рассмотренных ведущих технологических отраслях тон задают четыре страны – лидера по числу полученных патентов. Они присутствуют в топ-5 всех этих отраслей, а их суммарная доля в общемировом числе патентов составляет от 60 до 80%. США удерживают лидерство в области компьютерных и медицинских технологий, тогда как Китай вышел вперед в цифровых технологиях, электромашиностроении и энергетике. При этом действующий лидер опережает конкурента по росту числа получаемых патентов во всех отраслях, кроме электромашиностроения и энергетики, где США в 2019 г. сократили отрыв от Китая.

В целом наблюдается активный, выражающийся двузначными числами (как видно из годового прироста в табл. 10–14) рост патентования в ведущих странах по основным

наукоемким отраслям. Исключение составляют электромашиностроение и энергетика, где в 2019 г. темпы роста у всех пяти стран-лидеров были менее 10%, а также Япония, чьи темпы роста по всем направлениям не превысили 6% (а в области электромашиностроения и энергетике даже были отрицательными). Примечательно также значительное падение патентования в Китае в области медицинских технологий.

Корпоративная статистика по США за 2020 г. позволяет выделить крупнейшие компании, получавшие больше всего патентов в кризисный период. Соответствующие данные представлены в табл. 15. Примечателен существенный рост показателей китайской *Huawei*, которая смогла нарастить объемы патентования несмотря на санкционное давление со стороны США, а также тайваньской *TSMC*, занимающейся производством полупроводников. Отметим снижение показателей многих компаний США, что указывает на рост инновационной конкуренции.

**Таблица 15.** Компании – лидеры по числу полученных патентов в США, 2020 г.

Компания	Число патентов, шт.	Годовой прирост, %
<i>IBM</i>	9435	0
<i>Samsung</i>	8539	-1
<i>LG</i>	5112	4
<i>Canon</i>	3689	-9
<i>Intel</i>	3284	-12
<i>Raytheon</i>	3213	1
<i>Huawei</i>	3178	9
<i>Microsoft</i>	2972	-5
<i>TSMC</i>	2892	22
<i>Sony</i>	2886	5

Источник: рассчитано по данным [9].

## ПЕРВИЧНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ РАЗМЕЩЕНИЯ, СЛИЯНИЯ И ПОГЛОЩЕНИЯ

По сравнению с 2019 г. в 2020 г. в сфере первичных размещений ценных бумаг (*IPO*) значительно возросла доля стран Северной Америки на фоне падения доли Европы. Рост в Новом Свете на 3/4 произошел за счет США, которые продемонстрировали новые рекорды: рост в два раза по числу выпусков и в 2.6 раза по объему привлеченных средств, что составило треть всех мировых *IPO* за 2020 г. и более половины средств, привлеченных в мире с помощью *IPO*. В пятерку ведущих стран по числу компаний, проводящих первичное размещение ценных бумаг, также вошла Бразилия, но ее показатели несопоставимо скромнее даже в региональном масштабе – порядка 5% общего числа *IPO* в обеих Америках и средств, привлеченных в ходе этих *IPO*.

Доля Азиатско-Тихоокеанского региона увеличилась главным образом благодаря активности традиционных лидеров – Китая и Гонконга. В 2020 г. на них пришлось 70% числа *IPO* в регионе (рост на 23 п.п.) и 78% привлеченных средств (рост на 8 п.п.). Таким образом, по числу размещений Китай и Гонконг, взятые вместе, обошли США, хотя все еще двукратно уступают по объему привлеченных средств. По большей части рост обеспечен компаниями из континентального Китая, количество *IPO* которых за прошедший год выросло в 2.5 раза, а привлеченные средства – в 2.3 раза; тогда как в Гонконге было привлечено лишь на 26% больше средств, чем в 2019 г., а число размещений и вовсе упало на 15%.

В Европе, Африке и на Ближнем Востоке ведущее положение по объемам средств, привлеченных в рамках *IPO*, занимает Великобритания. На нее приходится 40% средств, привлеченных в регионе, хотя по числу и доле первичных размещений она уступает Норвегии (43% против 26%). Саудовская Аравия, лидировавшая в 2019 г. благодаря выходу на фондовый рынок нефтяного гиганта *Saudi Aramco* (привлеченная сумма составила рекордные 25.6 млрд долл.), в 2020 г. не продемонстрировала выдающихся результатов.

Список компаний, осуществивших наиболее масштабные IPO в 2020 г., отразил конкуренцию США и Китая. Из 10 компаний, осуществивших крупнейшие IPO в 2020 г. (в сумме – 10.6% привлеченных по IPO средств в мире), четыре являются американскими и три – китайскими. Ареной для этих операций послужили основные биржевые площадки США и Китая, входящие также в число крупнейших в мире – Нью-Йоркская, NASDAQ, Пекинская, Шанхайская и Гонконгская. По сравнению с 2019 г. заметно усиление активности китайских компаний: если из IPO компаний США в десятку крупнейших в том году также вошли четыре размещения, то из китайских IPO в нее тогда попало лишь одно.

В отраслевом составе компаний, осуществивших IPO в 2020 г., усилилось лидерство фирм финансового сектора, на которые приходится более четверти всех первичных размещений (рост на 4.5 п.п.) и более трети всех привлеченных средств (рост на 9.2 п.п.). Велика также активность компаний, работающих в сферах здравоохранения и промышленности, особенно высокотехнологичной, а также в сфере потребительских товаров и услуг. Последние значительно уступают остальным по числу размещений, что свидетельствует о большем масштабе отдельных IPO.

**Таблица 16.** Первичные публичные размещения (IPO), по регионам, 2020 г.

Регион	Количество IPO	Доля в общемировых IPO за период, %	Привлеченные средства, млрд долл.	Доля в общемировых IPO за период, %
Весь мир	1415	100.0	331.3	100.0
Северная и Южная Америка	513	36.3	190.1	57.4
Европа, Ближний Восток и Африка	167	11.8	28.1	8.5
Азиатско-Тихоокеанский регион	735	51.9	113.1	34.1

Источник: [10].

**Таблица 17.** Страны – лидеры по объему средств, привлеченных на IPO в 2020 г.

Страна	Количество IPO	Доля в общемировых IPO за период, %	Привлеченные средства, млрд долл.	Доля в общемировых IPO за период, %
США	465	32.9	177.4	53.5
Китай	386	27.3	56.6	17.1
Гонконг	132	9.3	32.1	9.7
Бразилия	28	2.0	8.5	2.6
Великобритания	31	2.2	7.9	2.4
<b>Всего топ-5</b>	<b>1042</b>	<b>73.6</b>	<b>282.5</b>	<b>85.3</b>
<b>Мир</b>	<b>1415</b>	<b>100.0</b>	<b>331.3</b>	<b>100.0</b>

Источник: [10].

**Таблица 18.** IPO по секторам экономики в 2020 г.

Сектор	Количество IPO	Доля в общемировых IPO за период, %	Привлеченные средства, млрд долл.	Доля в общемировых IPO за период, %
Сырьевой сектор	87	6.1	9.7	2.9
Потребительские товары	124	8.8	26.3	7.9
Потребительские услуги	117	8.3	39.8	12.0
Финансовый сектор	394	27.8	118.0	35.6
Здравоохранение	195	13.8	44.8	13.5

Промышленность	268	18.9	34.5	10.4
Нефтегазовый комплекс	24	1.7	2.0	0.6
Хайтек-сектор	171	12.1	38.0	11.5
Телекоммуникации	9	0.6	1.2	0.4
Инфраструктура	22	1.6	3.4	1.0
<b>Топ-10 секторов</b>	<b>1411</b>	<b>99.7</b>	<b>317.7</b>	<b>95.9</b>

Источник: [10].

**Таблица 19.** Компании – лидеры по объему средств, привлеченных на IPO в 2020 г.

Компания	Страна	Биржа	Привлеченные средства, млрд долл.	Доля в общемировых IPO за период, %
<i>Beijing-Shanghai High Speed Railway</i>	Китай	Shanghai SE	4.4	1.33
<i>Pershing Square Tontine Holdings</i>	США	NYSE	4.0	1.21
<i>JD Health</i>	Китай	HKEX	4.0	1.21
<i>Snowflake</i>	США	NYSE	3.9	1.18
<i>Airbnb</i>	США	NASDAQ	3.8	1.15
<i>Tower Infrastructure Trust</i>	Индия	BSE	3.4	1.03
<i>DoorDash</i>	США	NYSE	3.4	1.03
<i>JDE Peet's NV</i>	Нидерланды	Euronext Amsterdam	2.9	0.88
<i>Allegro.eu SA</i>	Польша	Warsaw SE	2.7	0.81
<i>Lufax Holding Ltd</i>	Китай	NYSE	2.7	0.81

Источник: [10].

В области слияний и поглощений наибольшее число сделок в 2020 г. было зафиксировано среди компаний, работающих в сфере потребительских товаров и услуг, индустрии развлечений, а также производства программного обеспечения. Эти сферы лидируют с большим отрывом (более 2.5 тыс. сделок в каждой, суммарно 19.6% общемирового показателя). В следующем по рейтингу банковском секторе зарегистрировано лишь 1316 сделок. В то же время по размерам привлеченных средств безоговорочно лидируют телекоммуникационные компании, привлечшие 217.3 млрд долл. (7.7% общемировой суммы IPO), хотя на них пришлось лишь 611 сделок (1.4% общемирового числа). Значительные суммы также были привлечены в биотехнологиях и фармацевтике (173.6 млрд долл.), индустрии развлечений (158.3 млрд долл.) и производстве программного обеспечения (153.2 млрд долл.).

В сравнении с 2019 г. существенно возросла доля средств, привлеченных в сфере телекоммуникаций: с 76.9 млрд долл. (2.3%) до 217.3 млрд долл. (7.7%). Значительно сократилась доля энергетических компаний: с 517.6 млрд долл. (15.4%) до 129.8 млрд долл. (4.6%). В целом, слияния и поглощения в 2020 г. были менее концентрированы по ведущим секторам экономики: на 17 секторов пришлось лишь 45.5% сделок и 55.7% привлеченных средств, тогда как в 2019 г. – 53.9% и 75.4% соответственно.

**Таблица 20.** Слияния и поглощения по отраслям мировой экономики в 2020 г.

Отрасль	Количество сделок	Доля в общемировом количестве сделок, %	Общая сумма сделок, млрд долл.	Доля в общемировой сумме сделок, %
Телекоммуникации	611	1.4	217.3	7.7
Биотехнологии и фармацевтика	895	2	173.6	6.2
СМИ и индустрия развлечений	2 796	6.2	158.3	5.6
Производство программного обеспечения	2 790	6.2	158.2	5.6

Энергетика	955	2.1	129.8	4.6
Потребительские продукты и услуги	3 252	7.2	110.8	3.9
Химическая промышленность	678	1.5	101.2	3.6
Банковское дело	1 316	2.9	101.0	3.6
Страхование	1 029	2.3	87.0	3.1
Медицинское оборудование	977	2.2	79.6	2.8
Ритейл	1 417	3.2	69.6	2.5
Машиностроение	1 119	2.5	67.6	2.4
Автомобильная промышленность	733	1.6	46.7	1.7
Аэрокосмический и оборонный комплекс	277	0.6	28.7	1
ИТ-услуги	1 172	2.6	14.6	0.5
Контейнеры и упаковка	230	0.5	13.9	0.5
Черная металлургия	185	0.4	11.4	0.4
<b>Всего 17 отраслей</b>	<b>20 432</b>	<b>45.5</b>	<b>1 569.3</b>	<b>55.7</b>
<b>Всего мир</b>	<b>44 926</b>	<b>100.0</b>	<b>2 817.4</b>	<b>100.0</b>

Источник: [11].

### НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Из-за пандемии наметились важные изменения в государственной научно-технической политике ведущих стран. Кризис заставил власти и экспертное сообщество посмотреть на долгосрочные планы и прогнозы проведения ИР под новым углом. Произведена корректировка целей и планов, хотя и не кардинальная.

В Европейском союзе полагают, что события 2020 г. показали, что следует энергичнее, чем раньше, укреплять научно-технический потенциал, увеличивая финансирование ИР, реформируя инновационную сферу, выравнивая возможности разных стран – с тем, чтобы на равных конкурировать с США и новыми центрами силы, такими как Китай, Южная Корея, Индия. Однако ЕС не отменяет стратегических целей научно-технического развития, определенных ранее, а также состава ядра ключевых технологий, на которых следует сосредоточиться, – искусственный интеллект (ИИ), микроэлектроника, квантовые вычисления, 5G и др. Существенное внимание традиционно уделяется биотехнологиям и фармацевтике.

На встрече президентов Академий наук G20 26 сентября 2020 г. были выработаны рекомендации по международной повестке ИР. В частности, обозначен приоритет разработок технологий полного жизненного цикла конечного результата. В их основу заложен принцип 4R (*Reduce, Reuse, Recycling, Renewables*), подразумевающий снижение углеродного следа за счет технологий замкнутого цикла и минимизации расхода ресурсов. Поддержано создание на базе международных организаций (например, ООН) платформы для ускорения и углубления развития международного сотрудничества, чтобы повысить доверие и расширить деятельность в области форсайт-исследований. Наибольшее внимание уделено развитию наук о жизни, обозначен приоритет персонализированной медицины, исследований по повышению эффективности систем здравоохранения.

В Японии цели научно-технической политики формируются вокруг долгосрочных целей до 2050 г., связывающих общественное развитие с внедрением передовых технологий, киберфизических систем и биоинженерии. В программе ИР, принятой в начале 2020 г., заявлено намерение к 2050 г. скомбинировать аватаров и роботов, доступных для управления многим членам общества, и создать соответствующую инфраструктуру. Постулировано, что на фоне снижения рождаемости и сокращения численности рабочей силы необходимо формирование киберфизического пространства “Общества 5.0”.

Заслуживает внимания ситуация в Индии, которая в 2020 г. вышла на пятое место мире по затратам на ИР, обойдя Южную Корею. Их объем в стране постоянно растет, в настоящий момент он составляет 0.86% ВВП, целевой показатель на 2023 г. – 2% ВВП [1]. Политика центрального

правительства направлена на организацию масштабных научно-исследовательских центров на базе государственно-частного партнерства для привлечения инвестиций в ИР из разных источников. Оно намерено увеличить ассигнования на фундаментальные исследования, усиливать кооперацию в сфере ИР с другими странами и поддерживать ИР в области сельского хозяйства.

### Федеральные затраты на ИР в США

В США в проект федерального бюджета 2021 г. по заявке администрации Д. Трампа были заложены ассигнования на ИР в сумме 142 млрд долл. (на 8% меньше показателя 2019 г.). Однако в принятом итоговом документе они оказались существенно выше и превысили показатели предыдущего года. В проекте бюджета администрации Трампа на 2021 г. планировалось сократить затраты на фундаментальные исследования на 6.5%, на прикладные исследования – на 11.7%, на разработки – на 5.5%, на научное оборудование – на 39.6%. На Программу по изучению климата ассигнований не было запрошено совсем.

В итоговом документе затраты на ИР Министерства обороны выросли на 5.6%, энергетические проекты Минэнерго получили на 11.4% больше финансирования, Национальные институты здоровья – на 3.0%. Заметно сокращены затраты на NASA – на 8.7%. В целом же на фундаментальные исследования выделено на 2.1 млрд долл. (+5% к предыдущему году) больше, на прикладные – на 2.8%.

Как и в прошлые годы, федеральные ассигнования на ИР сконцентрированы в пяти ведомствах. Им выделяют 93.8% бюджетных средств, вкладываемых в ИР, причем две трети получают, как и в 2020 г., Министерство обороны (41.4%) и Национальные институты здоровья (26.6%). Приоритетными направлениями ИР с наращиванием финансирования указаны так называемые отрасли будущего (*Industries of Future*). Это ИИ (рост на 76% по линии Национального научного фонда), информационные технологии в области квантовых вычислений (50% по всем источникам), 5G, биотехнологии, передовые промышленные технологии. Наибольший прирост ассигнований отмечен в области технологий квантовых вычислений и гражданских ИР в области ИИ.

**Таблица 21.** Бюджетное финансирование ИР в основных государственных агентствах США, 2019–2021, млрд долл.

Министерство/агентство	2019 г.	2020 г.	2021 г. (запрос)	2021 г. (итог)	Изменение за период 2021/2020, %
Министерство обороны	15.3	16.0	14.0	16.9	5.6
Национальные институты здоровья	37.0	39.4	36.9	40.6	3.0
Министерство энергетики	18.2	19.2	16.8	21.4	11.4
NASA	10.6	14.0	13.3	12.8	-8.7
Национальный научный фонд	6.6	6.7	6.3	6.9	3.5
Министерство сельского хозяйства	3.0	2.9	2.7	2.8	-3.3
<b>Все ИР</b>	<b>149.9</b>	<b>164.0</b>	<b>151.2</b>	<b>165.4</b>	<b>0.9</b>
в том числе:					
фундаментальные исследования	39.3	43.3	40.5	45.5	5.0
прикладные исследования	45.6	46.9	40.8	48.2	2.8

Источник: [12].

Федеральное правительство, бизнес и негосударственные фонды США в 2020 г. активно финансировали биофармацевтические ИР, в первую очередь направленные на разработку вакцин, терапевтических средств и диагностики для COVID-19. В частности, Конгресс США за год провел пять фаз дополнительного финансирования ИР, в рамках которых Национальные институты здоровья (НИЗ) получили дополнительно 4.9 млрд долл. (1.25 млрд из них запланированы на 2021 г.), Центры по контролю и профилактике заболеваний – 16.3 млрд долл., а Управление перспективных биомедицинских исследований и разработок – более 25 млрд

долл. Бюджет ИР в НИЗ без учета дополнительных ассигнований по итогам 2020 г. составил 39.4 млрд долл.

### Научно-технический сектор Великобритании: последствия *Brexit*

С заключением в конце 2020 г. торгового Соглашения Великобритания–ЕС завершился четырехлетний период неопределенности относительно роли страны в европейском научно-техническом сотрудничестве и инновационных программах. Налицо потеря ее позиций по ряду важных направлений. Великобритания сможет участвовать в пяти крупнейших европейских программах, но без права влияния на их формирование: Рамочной программе ИР ЕС “Горизонт Европы” на 2021–2027 гг.; программе ядерных исследований (*Euratom*); проекте международного экспериментального термоядерного реактора (*ITER*); программах Европейского космического агентства по наблюдению (*Copernicus*), а также спутниковому наблюдению и слежению (*EU Satellite Surveillance and Tracking Services, EU SST*) [13]. Вместе с тем страна лишилась доступа к зашифрованным военным данным *Galileo* [14]. В поиске новых способов предоставления спутниковых услуг в сентябре 2020 г. она анонсировала собственную программу космической навигации (*Space-Based Positioning Navigation and Timing Programme*) [15]. Великобритания также сохранит свое место в программе поддержки крупных европейских объектов исследовательской инфраструктуры (*European Research Infrastructure Consortium*).

Главным негативным моментом нового характера взаимоотношений Великобритании и ЕС является сокращение возможностей британского бизнеса участвовать в кооперационных проектах по разработке новых технологий. В программе “Горизонт Европы” он потерял право участия в конкурсах поддержки стартапов программы “Акселератор” Европейского инновационного Совета (*EIC*). Британским компаниям также закрыт доступ к инвестиционным программам финансирования инновационного бизнеса по линии Европейского инвестиционного банка (*EIB*). По программе “Акселератор” компании могли получать грантовое финансирование в размере до 2.5 млн евро, а по линии *EIB* – до 15 млн евро [14]. Также британские компании не смогут напрямую работать в программе кооперации в области военных ИР (*European Defence Fund, EDF*) с бюджетом в 7.9 млрд евро на семь лет. Ранее в пилотном проекте военных ИР (*Preparatory Action on Defence Research*) в 2017–2019 гг. стоимостью 90 млн евро они получили 2 млн евро за разработки в области дронов и лазеров [16].

Серьезные последствия для развития научно-технических связей, а также для рынка квалифицированных кадров Великобритании будет иметь решение правительства о выходе из европейской программы стимулирования студенческой мобильности *Erasmus+* и замене ее собственной программой зарубежного обучения (*Turing Scheme*) стоимостью 100 млн ф. ст. По оценкам, в 2018 г. в *Erasmus+* приняли участие 17 тыс. британских студентов [17]. По мнению экспертов, национальная программа в рамках предложенного финансирования не сможет компенсировать возможности, предоставляемые европейской программой, в которой участвует свыше 30 стран. Решение о выходе было принято без консультации с университетской общественностью.

Пандемия *COVID-19* неравномерно сказалась на промышленных секторах, усилив негативные тенденции, наметившиеся ранее. Такие компании, как *BP, Shell, Rolls Royce, Airbus и Boeing* объявили о значительном сокращении числа занятых – на 10–20% в 2020 г., примерно на 10–25 тыс. рабочих мест на компанию. По данным Общества моторостроения, в этом секторе за шесть месяцев 2020 г. было сокращено 11 тыс. рабочих мест [18]. Несомненно, снижение занятости серьезно повлияет и на сферу ИР, однако пока нет достаточных данных для количественной оценки этого процесса.

Ввиду пандемии правительство Великобритании в 2020 г. составило смету бюджетных расходов только на один год (ранее бюджет формировался на три-четыре года) [19]. Несмотря на финансовые трудности в связи с *COVID-19* правительство подтвердило обязательство довести расходы государства на ИР до 22 млрд ф. ст. в 2024–2025 гг. для достижения поставленной ранее цели увеличения показателя относительных расходов на ИР к 2027 г. до 2.4% ВВП. Эта задача зафиксирована в “Дорожной карте” развития ИР в условиях постпандемического развития страны и перехода на “зеленый” трек развития.

Документ, разработанный в ходе подготовки бюджета на 2020–2021 фин. г., представляет собой дискуссионный материал для последующей конкретизации в амбициозном Плане развития национальной инновационной экосистемы и превращения страны в “супердержаву в области ИР и научно-технической кооперации” [20]. “Дорожная карта” определяет вызовы и возможности для продвижения науки и инноваций в Великобритании по таким направлениям, как инвестиции, региональный рост, подготовка профессиональных кадров, исследовательская инфраструктура, привлечение глобальных талантов и международное сотрудничество.

В 2021–2022 фин. г. государственные расходы на ИР составят 14.6 млрд ф. ст. (около 0.7% ВВП), то есть на 1.7 млрд ф. ст. больше, чем в 2020–2021 г. Основную часть получит Министерство бизнеса, энергетики и промышленной стратегии (*BEIS*) — 11.1 млрд ф. ст. (в 2019–2020 г. – 10.4 млрд ф. ст.). Существенные затраты на ИР также отдельно идут по линии Министерства обороны – на них запланированы 6.6 млрд ф. ст. до 2024 г.

Все больший объем расходов на ИР в Великобритании реализуется через *BEIS* (если в 2017 г. 68% государственных расходов на ИР было распределено через *BEIS*, то в 2019 – 76%). *BEIS* выделяет средства на науку Национальному научному агентству (*UKRI*). *UKRI* – “зонтичная” организация, в состав которой в 2018 г. вошли семь исследовательских советов, Национальное инновационное агентство (*Innovate UK*), Агентство по финансированию ИР в университетах Англии.

Планируется, что за 2021–2025 гг. расходы *BEIS* на ИР по приоритетным статьям составят: “базовые” затраты на науку – 15.9 млрд ф. ст., “высокорисковые ИР с высокой отдачей” – 1.0 млрд ф. ст., программы по “климатически нейтральным” ИР – 1.9 млрд ф. ст.

\*\*\*

Пандемия *COVID-19* существенно повлияла на сферу ИР и глобальную инновационную активность в 2020 г. На протяжении предыдущих 10 лет общемировые затраты на ИР со стороны как государств, так и частного капитала непрерывно увеличивались, что привело к удвоению их объемов. В США рост шел медленнее, чем в других странах, особенно по сравнению с КНР, ввиду чего американская доля в общемировых ИР снижалась. По итогам года стало ясно, что Китай прошел его с меньшими потерями по сравнению с развитым миром. Местные компании продолжили наращивать затраты на ИР, что в ближайшие годы еще более укрепит инновационный потенциал страны.

Влияние событий 2020 г. на ИР различается как в рамках конкретных технологий, так и по отраслям мировой экономики. Особенно пострадало авиастроение (сокращение доли в мировом ВВП с 1 до 0.5%, двукратное снижение выручки), ритейл, сфера услуг. Некоторые компании столкнулись с падением доходов на 90% от докризисного уровня, ввиду чего сохранение прежней инновационной активности оказалось невозможным. По большей части сокращение ИР затронуло малые, средние предприятия и стартапы. В целом пандемия негативно отразилась на возможностях большинства компаний инвестировать в науку и инновации. Однако в двух отраслях – ИКТ и фармацевтике, наоборот, наблюдался бум затрат на ИР.

Лидером ИР в части ключевых технологий по итогам 2020 г. остаются США. Пять ведущих по интенсивности ИР компаний – американские *Amazon, Google, Microsoft, Apple, Intel*. Основные технологии, в которые они вкладываются: искусственный интеллект, машинное обучение, компьютерное зрение. В последнее время осваиваются такие направления, как “облачные” вычисления, голосовые помощники, магазины без касс, системы доставки с помощью дронов, роботизация складов. Впрочем, по некоторым направлениям, в частности, по робототехнике и телекоммуникациям, китайские компании опережают американские. Прогнозируется, что к 2026 г. в КНР будет самое высокое в мире соотношение между занятыми на производстве роботами и численностью работников.

Налицо два противоположных процесса. С одной стороны, коронакризис ударил по малым и средним инновационным предприятиям, венчурному рынку (хотя и в меньшей степени, чем во время мирового финансового кризиса 2008–2009 гг.),

ряду наукоемких отраслей, академической науке, фундаментальным исследованиям. В условиях локдаунов была подорвана научная деятельность в сферах, где работу невозможно проводить удаленно. С другой стороны, пандемия привела к взрывному росту и доказала эффективность открытой науки, открытых научных журналов, повысила роль телекоммуникаций в исследовательской деятельности. Две наиболее наукоемкие отрасли – локомотивы мировой науки и технологий – фармацевтика и ИКТ оказались в заметном выигрыше: капитализация соответствующих компаний значительно повысилась, существенно увеличились затраты на ИР.

Технологии доказали свою эффективность в преодолении кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Поэтому в ближайшие годы вполне вероятен возврат к периодам, когда доля государственных затрат на науку и инновации в глобальном масштабе росла. Особенно это может быть характерным для фундаментальной науки. Объем принятого в конце декабря бюджета ИР в США оказался существенно выше, чем было запрошено администрацией президента Д. Трампа. В частности, бюджет Национальных институтов здоровья США в постоянных ценах приближается к историческому максимуму 2003 г. При этом инновационная конкуренция обостряется не только в здравоохранении и ИКТ, но и в энергетике, квантовых вычислениях, космических исследованиях и робототехнике. Накопленный ведущими странами мира потенциал в этих отраслях будет неизбежно требовать от технологически отстающих и догоняющих стран увеличения государственных ассигнований на науку и инновации. Успешное применение ИКТ для преодоления последствий пандемии COVID-19 несомненно ускорит дальнейшую цифровизацию сферы услуг и появление новых цифровых платформ.

Государственный инструментарий становится важнейшим элементом стратегии Великобритании по преодолению проблем, вызванных урезанием кооперационных связей с ЕС после Brexit. Появление новой линии разлома и технологической конкуренции ЕС–Великобритания способно в ближайшие годы усугубить слабость сложившихся в Европе национальных инновационных систем. Это негативно повлияет на дальнейшие перспективы научно-технологического экономического развития Европы, которая в последние годы постоянно уступала США по результатам инновационной деятельности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. 2021 Global R&D Funding Forecast. R&D World, 2021. 84 p.
2. Пояснительная записка к проекту федерального закона “О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов”. Минфин России. 22.07.2020. [Explanatory Note to the Draft Federal Law “On the Federal Budget for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023”. Ministry of Finance of Russia. 22.07.2020. (In Russ.)] Available at: [https://minfin.gov.ru/ru/document/?id\\_4=130860-maket\\_poyasnitelnoi\\_zapiski](https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=130860-maket_poyasnitelnoi_zapiski) (accessed 12.01.2021).
3. OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2021: Times of Crisis and Opportunity. Paris, OECD Publishing, 2021. 207 p. Available at: <https://doi.org/10.1787/75f79015-en> (accessed 12.01.2021).
4. European Innovation Scoreboard 2020. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 98 p.
5. Hurun China 500 Most Valuable Private Companies 2020. Available at: <https://www.hurun.net/en-US/Info/Detail?num=8D639CDB4FE1> (accessed 12.01.2021).
6. EU Industrial R&D Investment Scoreboard. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 114 p.
7. Fortune Global 500 (2020). Available at: <https://fortune.com/global500/> (accessed 12.01.2021).
8. WIPO IP Statistics Data Center. Available at: <https://www3.wipo.int/ipstats/> (accessed 12.01.2021).
9. 2021 Patent 300 List. Harrity Patent Analytics, 2021. Available at: <https://harrityllp.com/patent300/> (accessed 12.01.2021).
10. Global IPO Watch Q4 2020. PwC, 2020. Available at: <https://www.pwc.com/gx/en/audit-services/ipo-centre/assets/pwc-global-ipo-watch-q4-2020.pdf> (accessed 12.01.2021).
11. Mergers and Acquisitions Statistics. Institute for Mergers, Acquisitions and Alliances. Available at: <https://imaa-institute.org/mergers-and-acquisitions-statistics/> (accessed 12.01.2021).
12. Review of Research & Development in the Final FY 2021 Omnibus. AAAS, 2021. Available at: <https://www.aaas.org/sites/default/files/2021-01/AAAS%20FY%202021%20Omnibus%20R%26D%20Summary%20.pdf> (accessed 25.01.2021).
13. Foust J. Brexit Deal Allows UK to Continue Participation in Copernicus. Spacenews, 27.12.2020. Available at: <https://spacenews.com/brexit-deal-allows-uk-to-continue-participation-in-copernicus/> (accessed 12.01.2021).

14. Kelly E. UK Excluded from European Innovation Council Fund, Brexit Treaty Confirms. *Science Business*, 26.12.2020. Available at: <https://sciencebusiness.net/framework-programmes/news/uk-excluded-european-innovation-council-fund-brexit-treaty-confirms> (accessed 12.01.2021).
15. Bedingfield W. The UK's Post-Brexit Space Dream Has Turned into a Nightmare. *Wired*, 21.10.2020. Available at: <https://www.wired.co.uk/article/uk-brexit-space-plans-oneweb> (accessed 12.01.2021).
16. Nicholson C. UK Opting out of Multi-Billion EU Defence R&D Fund. *Research Professional News*, 20.03.2020. Available at: <https://www.researchprofessionalnews.com/rr-news-uk-innovation-2020-3-uk-opting-out-of-multi-billion-eu-defence-r-d-fund/> (accessed 12.01.2021).
17. Gibney E. What the Landmark Brexit Deal Means for Science. *Nature. News Explainer*. 05.01.2021, vol. 589, p. 179. Available at: <https://media.nature.com/original/magazine-assets/d41586-021-00009-y/d41586-021-00009-y.pdf> (accessed 12.01.2021). DOI: 10.1038/d41586-021-00009-y
18. CaSE Letter to Chair of Commons S&T Committee. 04.12.2020. Available at: <https://www.sciencecampaign.org.uk/news-media/case-comment/case-letter-to-chair-of-commons-s-t-committee.html> (accessed 12.01.2021).
19. Policy Paper. *Spending Review 2020*. 15.12.2020. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020> (accessed 12.01.2021).
20. UK Research and Development Roadmap (2020). Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/896799/UK\\_Research\\_and\\_Development\\_Roadmap.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/896799/UK_Research_and_Development_Roadmap.pdf) (accessed 12.01.2021).

## **SCIENCE AND INNOVATION IN 2019–2020: RESOURCING, FIRST POST-CRISIS ASSESSMENTS**

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp. 13-30.)**

**Received 25.02.2021.**

Irina V. KIRICHENKO ([irakir@imemo.ru](mailto:irakir@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-6017-6505,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.  
Alexander A. KRAVTSOV ([kravtsov@imemo.ru](mailto:kravtsov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-7916-4662,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.  
Zaur A. MAMEDYAROV ([mamedyarov@imemo.ru](mailto:mamedyarov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-4336-1020,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.  
Natalya V. SHELYUBSKAYA ([n.sheliubskaya@imemo.ru](mailto:n.sheliubskaya@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-5125-3142,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*The impact of the COVID-19 pandemic on research and development (R&D) was a major factor for the global innovation activity in 2020. Prior to the pandemic, global R&D spending by both governments and private capital had been steadily increasing for a decade, resulting in a doubling of spending. In the US, growth was slower than in other countries, especially compared to China, causing the US share of global R&D to decline. At the end of 2020, it was clear that China's economy ended the year with fewer losses compared to the developed world, and local companies continued to increase R&D spending, which will contribute to Chinese innovation competition in the coming years.*

*This 2020 report consists of several thematic blocks which will be retained in subsequent annual editions. First, there is a review and analysis of the most relevant information on countries' expenditures on research and development (R&D), in particular, the estimates of expenditures according to R&D World, the volume of federal funding for R&D in the USA for 2021, and the results of the annual European Innovation Scoreboard rating of innovative companies. Secondly, the results of international patenting data by country and industry are presented, using the latest available data for 2019. Third, given the importance of private companies' capital for innovation activity, a separate block includes the results of initial public offerings (IPOs) in 2020 on major stock exchanges (USA) and other platforms, as well as data on mergers and acquisitions, which remain the most important alternative to public offerings for raising capital by technology companies. Finally, the last block deals with changes in the innovation development strategies of the leading countries. The focus here is made on the implications of Brexit for the science and technology development of the UK and the EU,*

taking into account the parties' agreement on a trade deal for the period after the country's exit from the Union since January 1, 2021.

**Keywords:** scientific and technological development, R&D, research and development, science and innovation, technological competition.

About the authors:

Irina V. KIRICHENKO, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Sector of Science and Innovation, Department of Science and Innovation

Alexander A. KRAVTSOV, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Sector of Science and Innovation, Department of Science and Innovation

Zaur A. MAMEDYAROV, Cand. Sci. (Econ.), Head of the Sector of Science and Innovation, Department of Science and Innovation

Natalya V. SHELYUBSKAYA, Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher, Sector of Science and Innovation, Department of Science and Innovation

**DOI:** 10.20542/afj-2021-1-13-30

**ПАНДЕМИЯ, ПРОТЕСТЫ, ПРОТЕКЦИОНИЗМ  
И ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ В США В 2020 Г.**

**© БОГАЕВСКАЯ О.В., БОРИСОВА А.Р., ДАВЫДОВ А.А., ДЕСЯТСКИ Е.А.,  
ДМИТРИЕВ С.С., ЖУРАВЛЕВА В.Ю., КИСЛИЦЫН С.В., КУЛАКОВА В.К.,  
ЧУДИНОВА К.О., 2021**

БОГАЕВСКАЯ Оксана Викторовна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник группы экономических исследований Центра североамериканских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([bogaevsk@imemo.ru](mailto:bogaevsk@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-2127-0475

БОРИСОВА Александра Романовна, кандидат политических наук, 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 ([a-borisova@imemo.ru](mailto:a-borisova@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-0295-1312

ДАВЫДОВ Алексей Андреевич, кандидат политических наук, научный сотрудник группы изучения региональных отношений лаборатории "Центр ближневосточных исследований". Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([adavydov@imemo.ru](mailto:adavydov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-8899-8746

ДЕСЯТСКИ Екатерина Анатольевна, младший 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 ([elobastova@imemo.ru](mailto:elobastova@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-3598-4404

ДМИТРИЕВ Сергей Сергеевич, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник группы экономических исследований Центра североамериканских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([sdmitriev.at.imemo@mail.ru](mailto:sdmitriev.at.imemo@mail.ru)), ORCID: 0000-0003-2538-8219

ЖУРАВЛЕВА Виктория Юрьевна, кандидат политических наук, руководитель Центра североамериканских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([zhvika@imemo.ru](mailto:zhvika@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-1911-625X

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

КУЛАКОВА Василиса Константиновна, 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 ([kulakova@imemo.ru](mailto:kulakova@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-0677-4440

ЧУДИНОВА Ксения Олеговна, научный сотрудник группы экономических исследований Центра североамериканских исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23  
([xenia.chudinova@gmail.com](mailto:xenia.chudinova@gmail.com)), ORCID: 0000-0002-5557-8956

Богаевская О.В., Борисова А.Р., Давыдов А.А. [и др.]. Пандемия, протесты, протекционизм и президентские выборы в США в 2020 г. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 1, сс. 31-58. DOI: 10.20542/afj-2021-1-31-58

DOI: 10.20542/afj-2021-1-31-58

УДК: 327:323:324(73)

Статья поступила в редакцию 05.02.2021.

В статье анализируются основные события социально-экономической, внутривнутриполитической жизни США, а также ключевые шаги, предпринятые американской администрацией на международной арене в 2020 г. Прошедший год оказался неожиданным и непредсказуемым: из обычного предвыборного он стал годом испытаний и потрясений для США, общества и власти. Главным катализатором этих потрясений стала пандемия, которая обострила социально-политические разногласия, накопившиеся в обществе и политической элите за годы президентства Д. Трампа, проявила долгосрочные негативные социально-экономические тренды, маскируемые внешним благополучием многолетнего экономического роста и, наконец, акцентировала внешнеторговые и внешнеполитические тенденции, доминировавшие последние четыре года в поведении Вашингтона на международной арене. Статья стала результатом многоаспектного исследования коллектива авторов в области трансформаций, происходящих в США в реальном времени. В основу методологии проведенного исследования был положен системный подход к анализу внутривнутриполитических, социально-экономических, внешнеполитических и внешнеэкономических процессов в Соединенных Штатах.

**Ключевые слова:** пандемия COVID-19, президент Д. Трамп, избирательная кампания, чрезвычайное положение, федеральные власти, раскол общества и власти, тарифная война с Китаем, торговый протекционизм, технологическая конкуренция, санкции, двухпартийный консенсус.

21 января 2021 г. в 8 утра после короткого прощания теперь уже бывший президент США Дональд Трамп покинул Белый дом. Церемонии передачи власти в этот раз не было: на инаугурацию избранного президента-демократа Трамп не остался, нарушив еще одну традицию американского политического процесса. Все его президентство явилось нарушением традиций. Он стал 13-м президентом США, выдвинутым партией, но не переизбранным обществом, и первым в истории страны президентом, который вел избирательную кампанию удаленно, первым президентом, недовольные сторонники которого пытались штурмом взять Капитолий, и первым президентом, которому Палата представителей объявила импичмент дважды, первым президентом, не побоявшимся изменить отношения с Китаем, и первым, кто декларировано поставил интересы своей страны выше остальных. 2020 г. оказался совсем не таким, каким должен был быть обычный выборный год американского главы государства, переизбирающегося на пике экономического роста в стране. Основным условием, определившим всю внутривнутриполитическую, экономическую и внешнеполитическую динамику этого года стала неожиданно разрушительная для США и для их президента пандемия COVID-19.

## ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

2020-й – год предвыборной борьбы за кресло в американском Белом доме, казалось, не предвещал особых сюрпризов. Ожидались привычные для такого периода публичные баталии кандидатов, поездки по стране, массовые выступления, долгий этап праймериз, триумфальные шоу национальных конвентов обеих партий, наконец, решающая часть гонки и выборы 3 ноября. Однако в обычном режиме успела пройти лишь часть первичной кампании: праймериз в первых штатах и первый супервторник. Вся остальная кампания стала экспериментом.

Первичные выборы стартовали 3 марта в штате Айова, кокусы в котором традиционно открывают выборный забег. В гонке за выдвижение у демократов участвовало больше кандидатов, чем когда-либо в истории, – за номинацию боролись 27 губернаторов, мэров, бизнесменов и сенаторов. После выборов в первых двух штатах – Айове и Нью-Гемпшире – реальных претендентов осталось пять, из них трое шли очень плотно – сенатор от штата Вермонт социалист Бернард Сандерс, сенатор от штата Массачусетс Элизабет Уоррен и мэр города Саус Бэнд, самый молодой кандидат в номинанты от партии Питер Буттиджич. Первые двое конкурировали за левый фланг, а мэр Пит, как его прозвала американская пресса, выступал на центральном фланге, активно забирая голоса еще у двух претендентов – кандидата от истеблишмента Дж. Байдена и сенатора от штата Миннесота Энн Клобушар. Вопреки традиционному раскладу конкурентное поле оставалось довольно широким первые два месяца: лидеры постоянно менялись местами и в гонке оставалось 12 участников.

Небольшой отрыв между лидерами и сохраняющаяся численность участников свидетельствовали о том, что демократический электорат никак не мог определиться со своим кандидатом. Идеальный кандидат должен был одновременно отражать нацеленность сторонников партии на социально-экономические перемены, а с другой стороны, стать потенциальным “убийцей” Трампа, то есть тем, кто в финальной гонке сможет обойти тогда еще популярного президента. Среди представленных партией кандидатов не было такого идеального претендента. Имелись революционеры, нацеленные на перемены, как Сандерс и Уоррен, между которыми поделится левый фланг, а также компромиссные фигуры, которые теоретически могли объединить электорат, и фаворитом среди них выступал умудренный опытом бывший вице-президент Дж. Байден.

Выбор сделали афроамериканцы: 28 февраля в Южной Каролине, первом в гонке южном штате с высоким процентом ключевого для Демократической партии электората, Дж. Байден вырвался вперед, получив сразу 39 делегатов<sup>1</sup> и сократив разрыв с фаворитом гонки до минимума (56 делегатов против 60 у Сандерса). Эта его победа фактически решила исход выборов, показав остальным еще не определившимся демократам, что в отсутствие идеального кандидата, голосовать надо за того, кто имеет реальный шанс на победу 3 ноября. Этим шансом Байдена стала поддержка афроамериканцев. Результаты супервторника – праймериз, прошедших 3 марта в 14 штатах, подтвердили исход гонки в Южной Каролине: демократический электорат вслед за истеблишментом сделал ставку на Байдена. С этого момента борьба за номинацию кандидата на президентский пост от Демократической партии фактически закончилась.

Кампания в традиционном понимании тоже закончилась, потому что 13 марта Д. Трамп объявил чрезвычайное положение в стране в связи с пандемией, что полностью изменило весь привычный распорядок избирательного процесса. Чрезвычайное положение стало первым решительным шагом администрации в попытке сдержать распространение COVID-19, в ответ на громкую критику либералов, которые обвиняли президента в халатности и несерьезном отношении к угрозе, исходящей от коронавирусной инфекции.

<sup>1</sup> В ходе праймериз американцы, голосуя за ту или иную кандидатуру от партии, выбирают еще и делегатов от штата на Национальный съезд, где происходит непосредственное выдвижение кандидата от партии. Каждый штат может выбрать на Национальный конвент жестко регламентированное число делегатов. На партийном съезде они, в свою очередь, обязаны голосовать именно за “своего” кандидата (распределение проводится пропорционально итогам голосования избирателей), однако существуют еще и суперделегаты, не связанные таким обязательством.

Пандемия полностью изменила избирательную кампанию 2020 г., не только сместив фокус предвыборных дебатов, но повлияв на настроения граждан и самих кандидатов. Неожиданно информационное пространство и время, которое всецело принадлежало только предвыборным баталиям, конкуренции кандидатов, обоюдным обвинениям, сравнениям предвыборных платформ, было буквально “захвачено” вирусом. COVID-19 стал основным содержанием всех информационных ресурсов – от телевидения до социальных сетей. Граждане больше не спорили, за кого голосовать, они обсуждали, где купить продукты, как избежать заражения и пережить карантин. Электорат стоял в очереди не на голосование, а на сдачу теста на коронавирус. Кандидаты стали отменять массовые выступления, перешли к дистанционному режиму, призывая избирателей в видеоконференциях ответственно отнестись к своему здоровью и не ходить на избирательные участки в случае плохого самочувствия или неуверенности в собственной защищенности.

Общее правило, которое Д. Трамп ввел об отмене мероприятий с участием более 10 человек, распространилось и на мир политики: конгрессмены теперь присоединялись к важным голосованиям по очереди, не собираясь в зале вместе одновременно. Параллельно власти штатов перенесли первичные выборы на более поздний срок. Впервые чрезвычайные обстоятельства заставили американские власти отойти от традиции и запланированного расписания. Ни праймериз, ни тем более сами выборы ни разу не переносились в истории США. В 1864 г. А. Линкольн отказался отложить выборы президента из-за гражданской войны, в 1918 г. праймериз прошли во всех штатах несмотря на глобальную эпидемию испанского гриппа.

Выборы 2020 г. тоже в итоге прошли на фоне пандемии, но в новом формате. Вся кампания перешла в онлайн, там же прошли конвенты обеих партий, а многие граждане воспользовались своим правом голосовать дистанционно по почте. Несмотря на заявления проигравшего президента об украденных голосах, избирательная система справилась с тестом на пандемию: новый президент был избран как обычно 3 ноября и вопреки сопротивлению Трампа и его сторонников, попытавшихся штурмовать Капитолий, принял присягу также в установленное время, хоть и без пышной церемонии с участием тысяч гостей, как это традиционно бывает.

Для самого Трампа тест на пандемию оказался более сложным, чем для избирательной системы. Он так и не нашел правильных слов и нужного тона, которые сделали бы из протестного кандидата лидера нации, умеющего проявлять сочувствие и эмпатию к человеческому горю и принимать ответственность за происходящее на себя. Его поведение еще больше раскололо американцев на два лагеря: большинство республиканцев поддерживали президента и считали, что он делает все правильно, а ситуация находится под контролем, в то время как 90% демократов были уверены, что ситуация уже давно неуправляема, а глава Белого дома не предпринимает ничего для ее улучшения.

Пандемия, создав тяжелые социально-экономические условия, обострила протестные настроения в обществе, копившиеся с начала президентства Трампа. Причин для недовольства было много, но непосредственным поводом к массовым протестам, захватившим летом всю страну, стало убийство 25 мая полицейскими афроамериканца Джорджа Флойда при задержании. Само задержание очевидцы записали на видео, оно очень быстро попало в сеть. Практически сразу люди стали выходить на улицы.

Долгое нахождение в изоляции, в страхе за свое здоровье, падение уровня жизни, беспрецедентный рост безработицы и высокие показатели смертности от коронавирусной инфекции – все это в условиях президентской избирательной кампании послужило катализатором настоящего гражданского столкновения на почве расовой ненависти. Особенностью протестов, вспыхнувших в различных городах Соединенных Штатов, помимо агрессивного подавления со стороны органов правопорядка, стало значительное участие белого населения на стороне афроамериканцев. Однако мирные демонстрации и призывы к правосудию неожиданно быстро переросли в массовые погромы и мародерства, в особенности в крупных городах, таких как Нью-Йорк, Вашингтон, Сиэтл, где протестующие даже оккупировали в центре несколько кварталов и восточное крыло полицейского департамента, которые удерживали под своим контролем почти месяц.

Всего за несколько недель лицо Америки изменилось до неузнаваемости: к мирным протестам образованных либеральных американцев под флагами движения *Black Lives Matter* (англ. "Жизни чернокожих важны") присоединились хулиганы и мародеры, которые начали громить рестораны и дорогие магазины, подъезды фешенебельных домов и гостиниц с лозунгами *Make the Rich Pay* (англ. "Заставим богачей платить"), запугивать мирное население, нападать на белых с оружием. В ряде городов был введен комендантский час – мера, которой удалось избежать даже в период разгара пандемии, массово увеличилась продажа оружия.

Это был не первый за годы президенства Трампа скандал, связанный с полицейским насилием. Жесткие методы задержания и до этого приводили изредка к гибели нарушителей правопорядка от рук полицейских. И чаще всего убитые при задержании принадлежали к тому или иному расовому или этническому меньшинству. Но в этот раз масштабы протестов превзошли все самые худшие ожидания федеральной власти. Тема полицейского произвола и ответного массового насилия граждан также разделила американцев. Либерально настроенная часть общества была уверена, что полиция систематически превышает свои полномочия, в связи с чем необходимо если не упразднить, то значительно реформировать ее, в частности, урезать финансирование полицейского аппарата, а освободившиеся деньги направить на развитие депрессивных районов, где непосредственно зарождается преступность. Более консервативная Америка не сомневалась, что полиция чаще всего имеет основания на жесткие действия при исполнении и что оставить города без полиции – это повергнуть их в хаос.

Эти две Америки также по-разному оценили шаги Трампа по наведению порядка. 61% американцев негативно оценили его реакцию на протесты против произвола полиции. При этом семь из десяти республиканцев поддержали президента, 65% считали, что протесты не были мирными, а 72% полагали, что полиция недостаточно использовала силу в разгоне протестов [1].

Рейтинги Трампа стали стремительно падать. Два испытания одновременно – пандемия и массовые протесты – переизбирающемуся президенту преодолеть оказалось практически невозможно. Тем более, когда его соперники начали активно использовать складывающуюся в обществе катастрофическую ситуацию в собственных политических целях. Вместо того, чтобы объединиться и ответить на запрос общества о полицейской реформе, партии разработали каждая свой законопроект – не для того, чтобы что-то изменить, а чтобы показать себя и заработать дополнительные предвыборные очки на общественном протесте. Трамп тоже предложил свой законопроект, но, как и два других, он был отправлен под сукно конгрессменами, занятыми предвыборными баталиями.

Протесты к концу лета стихли, но забыты не были, особенно колеблющимся электоратом. После виртуальных съездов партий избирательная кампания вышла на финишную прямую, переместив фокус внимания на новые антирекорды пандемии, которые стали центральной темой президентских дебатов. Пандемия превратилась в основной жупел демократов, которые активно использовали высокие показатели смертности и постоянно растущее число заболевших, чтобы дискредитировать президента и объединить против него свой электорат.

В конечном итоге им это удалось: неидеальный кандидат более успешно сыграл на национальном кризисе, чем президент. Трамп не смог стать спасителем нации, несмотря на все действия, предпринятые его администрацией, превратившись вместо этого в козла отпущения. И хотя он получил поддержку почти половины населения (74 млн американцев) [2], в уличных баталиях за расовую справедливость, в многочасовых очередях в госпиталях и медицинских центрах он потерял голоса независимых избирателей – тех, кто в своем сложном выборе между двумя неидеальными кандидатами сделали ставку на смену лиц в надежде на перемены.

## ПАНДЕМИЯ В УСЛОВИЯХ РАСПРЕДЕЛЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Обвинить Трампа в отсутствии эмпатии и неспособности объединить нацию перед лицом пандемии действительно можно, равно как и в том, что в постоянной административной чехарде он в 2018 г. распустил команду по Всемирной охране здоровья СНБ США (*Global Health Security*), возглавляемую контр-адмиралом Тимом Зимером. В результате США оказались просто не готовы к такому глобальному бедствию в административном и экспертном плане. Но возложить на него полную ответственность за высокую смертность и неспособность предотвратить распространение *COVID-19* можно только в условиях партийной борьбы за президентское кресло. Демократам не хуже, а может быть, даже лучше, чем Трампу, было известно, как устроена система здравоохранения в США и как работает федеративная система распределенной ответственности, в которой президент серьезно ограничен в своих полномочиях руководить эпидемиологическими мероприятиями по всей стране.

Американская федеративная система предполагает, что за здоровье граждан отвечают местная власть и власть штата. Федеральный центр может сделать очень немного: выделить средства на борьбу с заболеванием и объявить общенациональный режим повышенной опасности с рекомендательными мерами для властей других уровней. Непосредственные действия находятся в исключительной юрисдикции властей штатов.

Оба этих шага администрация Трампа сделала. 13 марта в соответствии с законом Стэффорда 1988 г. о чрезвычайной помощи при бедствиях (*Stafford Act*), который предоставляет исполнительной власти дополнительные полномочия для оказания помощи властям штатов в условиях бедствий различного характера, Трамп объявил в стране чрезвычайное положение. Этот режим позволил главе государства более гибко реагировать на опасность национального масштаба, в частности, принимать исполнительные указы для решения конкретных ситуаций и высвобождать необходимые финансовые средства на те или иные нужды, связанные с противостоянием инфекции. В ожидании согласования в Конгрессе антикризисного законопроекта Д. Трамп в соответствии с установленным режимом принял решение о выделении более 40 млрд долл. властям штатов. Последних он также призвал объявить чрезвычайное положение, нацелиться на борьбу с вирусом и проведение необходимых санитарно-эпидемиологических мероприятий. Упомянутые средства должны были быть направлены на оснащение больниц необходимым оборудованием, финансирование общественных медицинских центров, которые работают на федеральные деньги, в частности, выделенные по статьям *Medicare u Medicaid*, предоставляя бесплатную медицинскую помощь малоимущим гражданам. Именно в таких центрах во многих штатах американцы бесплатно сдавали анализ крови на *COVID-19*. Выделенные администрацией Д. Трампа финансы также могли использоваться властями штатов на выплаты по безработице и обеспечение питанием наиболее незащищенных слоев населения.

Кроме того, указ о чрезвычайном положении реактивировал документ времен Корейской войны – Закон об оборонном производстве 1950 г., который обновлялся последний раз в 2009 г. в ответ на повышенную угрозу террористических атак. Закон предоставляет президенту расширенные полномочия в отношении промышленных предприятий, производящих оборудование и средства, необходимые для защиты от вируса и борьбы с ним. В частности, оборонные предприятия в соответствии с этим законом начали массовое производство защитной одежды, перчаток и масок, а также медицинских приборов, таких как аппараты искусственной вентиляции легких.

Вслед за объявлением президентом чрезвычайного положения федеральное правительство предприняло беспрецедентные шаги по поддержке населения и бизнеса, при этом масштаб помощи стремительно возрастал по мере осознания властями серьезности ситуации. С 6 марта по 24 апреля 2020 г. было принято четыре закона, регламентирующих порядок государственной помощи с общим объемом государственных вливаний в экономику около 2.7 трлн долл. (13% ВВП США). При этом принимаемые меры одновременно преследовали как экономические, так и социальные цели. Социально ориентированные мероприятия (стимулирующие выплаты, увеличение размера и расширение доступности

пособий по безработице) были направлены также на стимулирование экономики через поддержание платежеспособного спроса. Поддержка бизнеса и занятости, помимо сохранения доходов работающих, несла еще одну важнейшую социальную составляющую – обеспечения доступа значительной части населения к медицинской помощи, поскольку основная часть негосударственных медицинских страховок в США полностью или частично оплачивается работодателем и теряется с потерей работы.

Наиболее масштабный пакет помощи объемом 2.1 трлн долл. (*Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act*) был принят Конгрессом и подписан президентом 27 марта 2020 г. В реализации противокризисных мероприятий были задействованы президент, Конгресс, Министерство финансов, Федеральная резервная система (ФРС) и различные федеральные министерства и ведомства. Значительные объемы помощи распределялись через уже существующую сеть социальных программ (пособия по безработице, программу продовольственной помощи, программу *Medicaid*, существующую систему кредитования малого бизнеса).

Согласно принятому закону был сформирован стабилизационный фонд размером около 500 млрд долл., задачей которого стала выдача льготных кредитов корпорациям в наиболее пострадавших отраслях, компаниям, критически важным для национальной безопасности, а также нуждающимся в помощи штатам и городам. В частности, пассажирским и грузовым авиаперевозчикам было предоставлено 29 млрд долл., а компаниям, критически важным для обеспечения национальной безопасности, – 17 млрд.

На поддержку малого бизнеса первоначально выделялось 380 млрд долл., из которых 350 млрд – на Программу поддержки занятости в малом бизнесе (*Paycheck Protection Program, PPP*). Однако отведенные на программу средства закончились менее чем через две недели, и 24 апреля Конгресс принял еще один закон (*Paycheck Protection Program and Healthcare Enhancement Act*), который авторизовал дополнительное финансирование PPP в размере 321 млрд долл. Программа предусматривала предоставление малому бизнесу целевых кредитов для выплаты заработной платы, при этом небольшую часть полученных средств можно было использовать для оплаты аренды и услуг ЖКХ. При соблюдении определенных условий (основное из которых – сохранение занятости всех сотрудников в течение восьми недель) кредит можно было не возвращать. Программа распространялась не только на малый бизнес, но и на индивидуальных предпринимателей, самозанятых и частные некоммерческие организации.

Для поддержки американских домохозяйств было принято решение о прямых стимулирующих выплатах (“вертолетные деньги”), на которые выделялось 290 млрд долл. из федерального бюджета. Все американцы с годовым доходом до 75 тыс. долл. в год (150 тыс. для семейных пар) получили единовременную выплату в размере 1200 долл., при более высоких доходах размер выплачиваемой суммы пропорционально уменьшался, при годовом доходе свыше 99 тыс. долл. (198 тыс. для семей) выплаты не производились. На каждого ребенка единовременно выплачивалось 500 долл.

Важнейшим элементом государственной поддержки стало увеличение размера пособий по безработице во всех штатах на фиксированную сумму 600 долл. в неделю, которое действовало до конца июля 2020 г. Продолжительность выплаты пособий также была увеличена на 13 недель, то есть примерно до конца 2020 г.<sup>2</sup> Расширились критерии для имеющих право на пособие: в них были включены самозанятые, ищущие работу на условиях неполной занятости и другие категории нетрудоустроенных. На дополнительные выплаты безработным из федерального бюджета было выделено 270 млрд долл.

В конце июля 2020 г. срок действия выплат дополнительных 600 долл. к пособию по безработице истек, а переговоры в Конгрессе о новом пакете помощи зашли в тупик, и конгрессмены ушли на каникулы до сентября. Поэтому Д. Трамп 8 августа подписал президентское распоряжение о временной помощи безработным до возобновления

<sup>2</sup> В конце 2019 г. средний размер пособия по безработице составлял 378 долл. в неделю (от 213 до 555 долл. в разных штатах), длительность выплаты пособия в большинстве штатов – 26 недель.

работы законодателей. Размер дополнительных еженедельных выплат снизился с 600 до 400 долл., и на доступ к ним были наложены некоторые ограничения. Новая надбавка, в отличие от предыдущей, полностью выделяемой из федерального бюджета, на четверть финансировалась из средств штатов, которые имели право не выплачивать свою часть надбавки в связи с финансовыми трудностями. Итого гарантированный размер новой надбавки составил 300 долл. в неделю, однако даже в таком размере помощь была существенной. Таким образом администрация президента Д. Трампа продолжала сдерживать падение доходов американцев в условиях сохранявшейся неопределенности с выплатами и отсутствия решения Конгресса по новым мерам федеральной помощи.

Пакет государственной поддержки включал также денежные суммы для учреждений здравоохранения (как принимающих больных *COVID-19*, так и закрывшихся в результате локдаунов), финансирование разработки тестов на инфекцию и вакцины, выделение дополнительных средств на программу продовольственной помощи и медицинской программы *Medicaid*, налоговые льготы, вычеты и отсрочки для бизнеса и физических лиц (в том числе отсрочку уплаты работодателем взносов в фонд социального страхования на два года), финансовую поддержку студентам и некоммерческим организациям. Таким образом, администрация Трампа выполнила свою часть работы по борьбе с пандемией. Но вторая часть – реализация необходимых мер – была полностью в руках властей штатов и это оказалось серьезным препятствием на пути федерального правительства.

Сложная система медицинского обеспечения и страхования граждан не позволяла оказывать помощь всем заболевшим. В условиях паники и хаоса штаты и центр также не смогли вовремя распределить нагрузку материального обеспечения больниц всем необходимым оборудованием и средствами защиты для врачей. Параллельное управление вылилось в отказ как федеральной, так и местной власти заниматься снабжением больниц всем необходимым, поскольку каждая из сторон возлагала эту обязанность на другую. Кроме того, в условиях предвыборного года в ситуацию вмешался партийный фактор: штаты, поддержавшие Трампа, или же те, где губернаторами являлись республиканцы, получали помощь быстрее и в большем объеме, чем “демократические”. Ситуация вылилась в очередной политический скандал с участием ближайшего окружения Трампа.

Президент оказался во вдвойне невыгодной ситуации. С одной стороны, границы штатов для вируса ничего не значат, соответственно, самое разумное, что могла сделать федеральная власть – и пытался осуществить Трамп – было издать единовременное предписание о самоизоляции по всей стране, не позволившее бы гражданам менее “сознательных” штатов свободно перемещаться, распространяя инфекцию. С другой стороны, болезненное восприятие американцами посягательств центральной власти на свои права и свободы вылилось в протестные действия со стороны губернаторов ряда территорий, не пожелавших остановить привычную работу и выпустить приказ о вводе карантинных мер [3].

Первыми самоизоляцию ввели прибрежные штаты Восточного и Западного побережья. К 23 марта меры соблюдались лишь в восьми из них: Нью-Йорке, Массачусетсе, Коннектикуте, Огайо, Иллинойсе, Лос-Анджелесе, Орегоне и Калифорнии. Спустя две недели, на фоне стремительно ухудшающейся статистики смертности и постоянного противодействия губернаторов, особенно демократических, федеральному центру, “открытыми” остались только штаты центральной части страны, которых волна коронавирусной инфекции достигла с опозданием, благодаря предпринятым прибрежными штатами мерам – Северная и Южная Дакота, Небраска, Айова, Вайоминг, Юта, Оклахома, Арканзас.

Как только большая часть страны ввела ограничительные меры, стало очевидно, что даже Соединенные Штаты – самая крупная экономика мира – не смогут долго выживать в условиях практически полной остановки потребления и производства, закрытых границ и изоляции граждан. Довольно быстро по стране (прежде всего в Вирджинии, Мичигане, Техасе и Пенсильвании) начались протестные движения. Люди, потерявшие работу, владельцы малого бизнеса, неблагополучные слои общества, в том числе этнические меньшинства, стали выходить на улицу с призывами “открыться” [4]. Несмотря на беспрецедентные финансовые вливания федеральной власти в экономику, ряд штатов отказывались закрывать предприятия на своей территории, и народ их поддержал.

В этих условиях Трампу следовало быть национальным лидером: показать гражданам, что он принимает меры по защите и охране их здоровья, а не бездействует, как заявляла в тот момент либеральная пресса, но при этом подчеркнуть роль и ответственность губернаторов, обезопасив тем самым себя и Республиканскую партию. Но он вновь вернулся к роли кандидата от одной части общества, который обеспокоен своим переизбранием, публично встав на сторону тех, кто выступал против закрытия экономики, и поддержав призывы граждан ряда штатов открыться, наперекор решению властей этих штатов и своим же первоначальным действиям [5].

Более того, в самый разгар этой борьбы вокруг открытия штатов Трамп пригрозил увольнением главному государственному эксперту по инфекционным заболеваниям Энтони Фаучи, который публично обвинял президента в преждевременности мер по снятию режима самоизоляции, объявленных им в программе "Открой Америку снова" к 1 мая 2020 г. [6] Программу открытия разрабатывали Дебора Биркс – координатор Белого дома по коронавирусу, Стивен Хан – глава Управления по контролю за продовольствием и лекарственными средствами и Роберт Редфилд – директор Центра по контролю и профилактике заболеваний.

Согласно замыслу, губернатор каждого штата сам должен был определять дату снятия карантинных мер, она могла быть раньше или позже рекомендованного федеральным центром срока. Более того, в зависимости от эпидемиологической ситуации в каждом отдельном штате предполагалась еще большая детализация: штат мог открыть отдельные регионы, в то время как территории, в большей степени пораженные коронавирусной инфекцией, могли бы оставаться в изоляции.

Многие сочли меры преждевременными [7]. Штаты должны были подтвердить снижение случаев заболеваемости на протяжении минимум двух недель. Однако, как и в начале эпидемии, многие, особенно губернаторы-демократы, заявили о нехватке медицинского оборудования для проведения достаточного количества тестирований на COVID-19.

Несмотря на опасения, частичное открытие началось уже с 20-х чисел апреля [8]. Штат классифицировался как "вновь открывающийся", когда в нем отменяли режим самоизоляции, или после того, как открытие разрешалось по крайней мере в одном крупном секторе экономики (рестораны, магазины розничной торговли, предприятия сферы бьюти-услуг), или после того, как открытие разрешалось в комбинации секторов экономики меньшего размера. Штат классифицировался как "частично открывающийся", если губернатор разрешал открытие определенных округов или регионов внутри штата, в то время как другие оставались в режиме самоизоляции. К середине июня единственным частично закрытым оставался штат Теннесси, остальные, при сохранении мер социального дистанцирования и прочих ограничений, вышли из карантина за май–июнь 2020 г. Последствия такой политики проявились почти сразу. Наряду с подъемом экономики снова начало расти количество заболевших, продвигаясь с северо-востока на юго-запад страны (в Калифорнию, Техас, Флориду, Аризону, Северную Каролину) [9].

К началу июля ряд губернаторов штатов пересмотрели свою политику в отношении открытия территорий в пользу либо приостановки, либо частичной отмены снятия ограничений. В основном это касалось индустрии развлечений и общественного питания (бары, рестораны, кинотеатры, казино и т.п.). Причем эти меры были связаны непосредственно с пиковыми значениями заболевших в конкретном штате, а не с общей статистикой по стране. Например, штат Айдахо приостановил открытие, когда значения второй волны превысили 200 заболевших в день, в то время как в Мичигане пиковые значения после открытия составили 4 тыс. человек, в Вашингтоне, Флориде, Калифорнии, Техасе – более 5 тыс.

## ПАНДЕМИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС 2020 Г. В США

Пандемия новой коронавирусной инфекции привела к тому, что ситуация в американской экономике стремительно изменилась с одной из самых благоприятных за последние десятилетия до самой бедственной со времен Великой депрессии.

При этом основные экономические последствия эпидемии в США связаны не непосредственно с влиянием *COVID-19* (болезни и смертей), а с ответными мерами, принятыми правительствами штатов, и с изменением образа жизни американцев. Противозидемические мероприятия разного масштаба проводились в подавляющем большинстве штатов с середины марта. Прежде всего, к ним относились частичные локдауны, то есть закрытие и ограничение деятельности предприятий и учреждений, простои которых не критичны для поддержания жизненно важных функций. В их число попали и такие важные элементы социальной инфраструктуры, как школы, университеты и больницы. Американцам было предписано оставаться дома и соблюдать режим самоизоляции (разной степени жесткости в зависимости от штата), при возможности продолжая работать дистанционно, были введены ограничения на передвижения и массовые мероприятия. Из-за этих мер и необходимости социального дистанцирования многие компании оказались полностью или частично закрытыми или перешли на дистанционную работу. Помимо непосредственно локдаунов на снижение экономической активности повлияло и изменение поведения населения: люди стали вести себя более осторожно, отказываться от некоторых неважных покупок, от получения и предоставления услуг, сопряженных с необходимостью личных контактов.

В связи с пандемией американская экономика испытала сразу два внешних шока – со стороны спроса (резкое снижение доходов, изменение структуры потребления) и предложения (закрытие и ограничение деятельности компаний, разрыв цепочек поставок). Ведение бизнеса в ограниченном объеме или закрытие компаний означало резкое падение предложения. Изменение образа жизни и структуры расходов (в первую очередь сокращение затрат на услуги, предполагающие личный контакт) в сочетании с ростом неопределенности в отношении будущих доходов и массовой потерей работы вызвали уменьшение спроса. Результатом стали резкое снижение ВВП, беспрецедентный рост безработицы и начало рецессии в стране.

В начале июня Национальное бюро экономических исследований США официально объявило о том, что февраль был последним месяцем экономического подъема, после чего экономика страны вступила в фазу рецессии. Таким образом, закончился самый длительный зафиксированный в американской истории экономический подъем, который продолжался 128 месяцев, с июня 2009 г. по февраль 2020 г. Обычно (хотя это и не является официальным правилом) о начале рецессии объявляют в случае продолжения спада деловой активности в течение двух кварталов подряд, но “ковидная” рецессия стала исключением из этого правила – о ее начале объявили менее чем через четыре месяца после начала спада и до объявления результатов второго квартала. По мнению экспертов Национального бюро экономических исследований, “беспрецедентный масштаб падения занятости и ВВП и его широкое распространение в экономике позволяют считать текущую ситуацию рецессией, даже если она окажется более краткой, чем предыдущие экономические спады” [10]. Еще одной особенностью текущей рецессии является несовпадение в поквартальных и помесечных сроках ее наступления, что связано с очень быстрыми темпами снижения деловой активности. Последним кварталом подъема стал IV квартал 2019 г.

Снижение деловой активности в США началось еще до начала масштабных официальных противозидемических мер, которые стали применяться примерно с середины марта. По данным опроса более 5800 американских компаний малого бизнеса, проведенного между 28 марта и 4 апреля 2020 г., к этому периоду временно закрытыми оказались 43% из них. Среднее сокращение занятости в опрошенных компаниях составило 39% по сравнению с январем 2020 г. (отметим, что на малый бизнес приходится почти половина занятых в американской экономике). Основными причинами закрытия стали падение спроса и озабоченность сотрудников возможностью заражения, а разрыв цепочек поставок играл менее важную роль [11].

ВВП в I квартале 2020 г. упал на 5%, однако все еще оставался на 0.3% выше, чем в I квартале 2019 г. Низшая точка кризиса пришлась, по всей видимости, на апрель 2020 г., а затем экономика стала постепенно восстанавливаться. Пик падения ВВП пришелся на II квартал, когда он снизился на 31.4% (табл. 1). Резко упали потребительские расходы населения (на 33.2%), особенно за счет снижения потребления услуг (на 41.8%), и частные производственные инвестиции (на 46.6%). Парадоксальным образом из всех видов услуг более всего сократилось потребление услуг здравоохранения из-за закрытия больниц и медицинских учреждений, не занимающихся лечением COVID-19, а также частичного или полного прекращения оказания плановой медицинской помощи. Многие лечебные учреждения понесли существенные финансовые потери и были вынуждены увольнять сотрудников. В апреле 2020 г. число занятых в этой сфере сократилось по сравнению с февралем 2020 г. на 1.5 млн. Несмотря на последующий рост, в декабре 2020 г. число медработников все еще было на 502 тыс. меньше, чем в феврале 2020 г. Из 31.4% падения ВВП США во II квартале 2020 г. 7.59% пришлось на снижение предоставления услуг здравоохранения [12].

**Таблица 1.** Основные экономические показатели США, 2019–2020 гг., % прироста

Показатели	2019				2020				2020
	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
ВВП	2.9	1.5	2.6	2.4	-5.0	-31.4	33.4	4.0	-3.5
Потребительские расходы	1.8	3.7	2.7	1.6	-6.9	-33.2	41.0	2.5	-3.9
Частные производственные инвестиции	3.9	-5.8	1.8	-3.7	-9.0	-46.6	86.3	25.3	-5.3
Жилищные инвестиции	-1.7	-2.1	4.6	5.8	19.0	-35.6	63.0	33.5	5.9
Государственные расходы	2.5	5.0	2.1	2.4	1.3	2.5	-4.8	-1.2	1.1
ВВП по сравнению с тем же кварталом предыдущего года	2.3	2.0	2.1	2.3	0.3	-9.0	-2.8	-2.5	-2.5
Промышленное производство	-1.9	-2.3	1.1	0.4	-6.8	-42.6	42.5	8.4	-7.0
Коэффициент использования производственных мощностей (%)	78.6	77.8	77.6	77.2	75.8	66.0	72.1	73.7	71.9
Потребительские цены (индекс PCE)*	0.6	2.5	1.4	1.5	1.3	-1.6	3.7	1.5	1.2
Потребительские цены (базовый индекс PCE)**	1.2	2.1	1.9	1.3	1.6	-0.8	3.4	1.4	1.4
Уровень безработицы***	3.8	3.6	3.5	3.6	4.4	11.1	7.8	6.7	6.7

\* Индекс, включающий расходы на энергоресурсы и продовольствие.

\*\* Индекс, не включающий расходы на энергоресурсы и продовольствие.

\*\*\* Доля в экономически активном населении, на конец периода.

Источник: рассчитано авторами по данным [13; 14; 15].

В то же время во II квартале 2020 г. крупнейшие медицинские страховые компании США и некоторые госпитали объявили о рекордных прибылях [16]. Это связано с тем, что их издержки резко снизились за счет падения объема оказываемых плановых услуг, а страховые взносы по-прежнему поступали в полном объеме.

Помимо здравоохранения особенно пострадали ресторанный бизнес, туризм (в том числе гостиничный бизнес) и перевозки, развлекательная индустрия (казино и парки развлечений), персональные услуги (стоматология, уход за детьми, парикмахерские услуги), розничная торговля (универмаги, автодилеры), обрабатывающая промышленность (самолетостроение и автомобилестроение). Также был сильно затронут государственный сектор – там на пике кризиса в апреле было сокращено 980 тыс. рабочих мест, из которых 645 тыс. пришлось на образовательные учреждения, в основном школы.

В результате локдаунов во II квартале 2020 г. резко упал объем промышленного производства (табл. 1), а коэффициент использования производственных мощностей в промышленности в апреле 2020 г. достиг абсолютного исторического минимума – 64.2%. Однако после резкого падения началось постепенное открытие предприятий и восстановление промышленности. Уже в июле объем производства автомобилей превысил уровень февраля. В III и IV кварталах наблюдался рост объема промышленного производства

на 45.2% и 8.4% соответственно, а по итогам 2020 г. падение объема промышленного производства составило 7%. Коэффициент использования производственных мощностей к декабрю вырос до 74.5%, оставаясь ниже среднего долготелного (1972–2019) значения этого показателя на 5.3 процентных пункта.

В III квартале многие компании возобновили работу, а экономика начала адаптироваться к изменившимся условиям. ВВП вырос на 33.4%, однако все еще не достиг докризисного уровня. В IV квартале рост ВВП составил 4%, а по итогам 2020 г. снизился на 3.5%.

Несмотря на беспрецедентное падение экономической активности, некоторые отрасли получили стимул к росту, как это обычно бывает в период кризисов. После резкого (более чем на 15%) падения розничной торговли в апреле, ее объемы начали расти и к июлю превысили докризисный уровень. Наблюдался рост спроса на некоторые категории товаров, например, для активного загородного отдыха (лодки, автодома-трейлеры), поскольку самостоятельный отдых стал альтернативой недоступному теперь полету на морской курорт. То же касается и продажи автомобилей – после резкого падения объема продаж в марте–апреле в мае начался рост автопродаж, и уже с сентября объемы продаваемых автомобилей были сопоставимы с докризисными уровнями, хотя и не превысили их. Объем продаж легковых автомобилей и легких грузовиков в 2020 г. стал минимальным с 2012 г. – около 14.5 млн, на 15% ниже, чем в 2019 г. (17 млн). Снижение объема продаж было вызвано снижением спроса только в марте и в апреле, впоследствии же наблюдался дефицит предложения, что привело к росту цен на автомобили. В марте и апреле большинство точек продаж автомобилей были закрыты, но многие дилеры довольно быстро перешли к полному или частичному оформлению сделок через интернет. Скорее всего, такой формат автопродаж станет теперь стандартной практикой.

Лучше всего о динамике американской экономики в 2020 г. можно судить по ежемесячным данным о состоянии рынка труда (табл. 2). Наихудшие показатели пришлось на апрель 2020 г., когда уровень безработицы в результате рекордного скачка данного показателя за месяц достиг максимального за все время сбора сопоставимых данных (с 1948 г.) значения 14.8% (в то время как с сентября 2019 г. по февраль 2020 г. безработица находилась на минимальном за 50 лет уровне 3.5–3.6%).

**Таблица 2.** Помесячная динамика безработицы и реальных располагаемых доходов в США, 2020 г.

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Уровень безработицы, %	3.5	3.5	4.4	14.8	13.3	11.1	10.2	8.4	7.8	6.9	6.7	6.7
Число занятых в экономике, млн человек	158.7	158.7	155.5	133.4	137.2	142.1	143.8	147.3	147.5	149.7	149.8	149.8
Число безработных, млн человек	5.8	5.7	7.2	23.1	21.0	17.7	16.3	13.5	12.5	11.0	10.7	10.7
Доля экономически активного населения, %	63.4	63.3	62.6	60.2	60.8	61.4	61.5	61.7	61.4	61.6	61.5	61.5
Доля занятых в численности трудоспособного населения, %	61.1	61.1	59.9	51.3	52.8	54.6	55.2	56.5	56.6	57.4	57.4	57.4
Реальные располагаемые доходы на душу населения, в постоянных долл. США 2012 г.	45747	46013	45351	52423	49875	48933	49172	47502	47758	47370	46754	н/д
Реальные располагаемые доходы, % к предыдущему месяцу	0.7	0.6	-1.4	15.6	-4.8	-1.8	0.5	-3.3	0.6	-0.8	-1.3	н/д
Реальные располагаемые доходы, % к аналогичному месяцу предыдущего (2019) года	1.5	2.0	0.6	16.7	11.1	8.9	9.4	5.2	5.7	4.9	3.1	н/д
Выплаты пособий по безработице, изменение к предыдущему месяцу, в годовом выражении, млрд долл. США	-0.3	-0.3	46.5	418.7	862.7	49.2	-74.4	-694.5	-277.1	-54.4	-27.1	н/д

Источник: рассчитано авторами по данным [17; 18; 19].

В абсолютном выражении число безработных в апреле достигло 23.1 млн, увеличившись по сравнению с мартом почти на 16 млн человек. При этом стремительно выросла категория временно безработных, то есть тех, кто ожидал возвращения на свои

рабочие места после восстановления нормального режима своих компаний. Численность временно безработных с марта по апрель 2020 г. возросла примерно в 10 раз, до 18 млн, но уже к августу их число снизилось до 6.2 млн человек, а к декабрю – до 3 млн. Многие из них вернулись на работу, но значительное число перешло в разряд постоянно безработных.

На пике кризиса в апреле доля экономически активного населения резко упала до 60.2%, что стало самым низким значением этого показателя с января 1973 г. Число занятых с марта по апрель 2020 г. уменьшилось на 22 млн, а доля занятых в численности трудоспособного населения за этот месяц упала с 59.9% до 51.3%, что также было самым резким падением и самым низким значением данного показателя за все время его расчета с 1948 г. На пике кризиса почти половина трудоспособного населения США не имела работы.

Уже в мае, с началом постепенного снятия карантинных мер в отдельных штатах, безработица начала снижаться. Положительная динамика на рынке труда свидетельствовала о процессе восстановления экономики. С апреля показатели рынка труда стабильно улучшились, однако были все еще далеки от докризисных значений. К сентябрю уровень безработицы упал до 7.8%, а число безработных – до 12.5 млн, но к концу года рост занятости замедлился, как в связи с новой волной заболеваемости, так и в связи со структурными изменениями, происходящими в экономике (табл. 2).

Рынок жилья США стал одним из мощных драйверов восстановления экономики. Во II квартале 2020 г. на нем произошел резкий, но кратковременный спад, связанный с локдаунами, пик которого пришелся на апрель, однако рынок жилья и жилищное строительство быстро восстановились и продолжили рост. В I квартале 2020 г., несмотря на падение ВВП, инвестиции в жилье выросли на 19%, в III квартале их рост составил 63%, а в IV – 33.5%. За год жилищные инвестиции выросли на 5.9 %. Связанная с пандемией неопределенность вызвала рост спроса на собственное жилье, который подстегивался низкими ипотечными ставками (средняя ставка по 30-летней ипотеке в июле 2020 г. впервые с 1971 г., когда начали вести отчетность по этому показателю, упала ниже 3%). Несмотря на рост цен на жилую недвижимость, объем продаж ограничивался только объемом предложения.

В разгар кризиса во II квартале 2020 г. доля владельцев собственного жилья парадоксально выросла до 67.9%, в то время как во II квартале 2019 г. она составляла 64.1%, а в первом квартале 2020 г. – 65.3%. Доля владельцев собственного жилья увеличилась в том числе среди семей с доходом ниже медианного уровня, достигнув во втором квартале 55.2%, по сравнению с 50% годом ранее и 51.8% в первом квартале 2020 г. [20] В III квартале доля владельцев собственного жилья существенно не изменилась, составив 67.4%. Стремительный рост этого показателя может быть отчасти связан с изменением методики учета в связи с пандемией, что, однако, не отменяет общую тенденцию. После падения в марте–апреле продажи новых домов начали расти, в июле 2020 г. превысили уровень июля 2019 г. на 36%, а в целом в 2020 г. продажи новых домов выросли на 19% по сравнению с 2019 г. В строительстве жилья также наблюдался провал в апреле–мае, однако уже к июлю показатели жилищного строительства превысили предкризисные. По сравнению с 2019 г. в 2020 г. количество выданных разрешений на строительство выросло на 4.8%, количество начатых строиться домов – на 7%, а количество построенных домов – на 2.8% [21].

На фоне сильнейшего кризиса, основной особенностью которого является беспрецедентность и неопределенность перспектив, в течение 2020 г. продолжался рост на американских фондовых рынках. Индекс *S&P500* с января по декабрь вырос на 16%, индекс *Dow Jones Industrial Average* – на 7%, индекс *NASDAQ Composite* – более чем на 40%. Это объясняется как малочисленностью альтернативных инвестиционных площадок, так и тем, что ситуация оценивалась рынками как в любом случае выигрышная. В случае ухудшения состояния экономики участники фондового рынка ожидали новых траншей федеральной помощи и продолжения огромных государственных вливаний. В случае объективного улучшения ситуации на рынках также ожидался рост. Низкие ставки и сверхмягкая монетарная политика ФРС также способствовали росту на американских фондовых рынках.

В силу особенностей распространения заболевания и региональных различий в реакции на него разные регионы (штаты, города) США пострадали от последствий *COVID-19* в разной степени. Пандемия еще больше разделила республиканские и демократические штаты. На начальном этапе республиканские штаты и города пострадали меньше, что видно как по числу заболевших и жертв коронавирусной инфекции, так и по нанесенному экономике ущербу. Степень закрытия экономики в республиканских штатах также уступала демократическим, не только из-за разных масштабов поражения, но и потому, что меры, которые представители разных партий считают адекватными ситуации, существенно различаются. Демократы выступают за более жесткие шаги как в отношении ограничений личных контактов, так и в плане закрытия экономики. Республиканцы уверены, что жесткие карантинные меры неэффективны в предотвращении распространения вируса, а издержки от их введения превышают выгоды. Эти подходы основаны на идеологических концепциях обеих партий, однако в условиях, когда более сложная эпидемиологическая ситуация сложилась в демократических штатах и крупных городах, было сложно объективно сравнивать две столь принципиально разные точки зрения. Ясно одно – эти различия активно использовались в политической борьбе между партиями, которая до предела обострилась в преддверии президентских выборов.

По данным опроса малого бизнеса от 21 августа 2020 г. [22], в “красных” штатах этот сектор меньше пострадал от последствий локдаунов и демонстрировал больший оптимизм в среднесрочной перспективе, чем в “синих”. Это могло объясняться тем, что на тот момент республиканские штаты были в меньшей степени затронуты коронавирусной инфекцией (поскольку в них в среднем меньше плотность населения, меньше крупных городов, больше доля сельского населения) и, соответственно, там придерживались менее строгих карантинных мер в сочетании с короткими локдаунами. Однако представители малого бизнеса в республиканском Техасе и разделенной Флориде, серьезно затронутых пандемией, также выражали больший оптимизм насчет сроков возвращения к норме по сравнению со средним по стране мнением по этому вопросу.

Последствия беспрецедентных мер, принятых федеральным правительством по поддержке экономики и населения, оказались неоднозначными. Предполагалось, что стимулирующие выплаты поддержат платежеспособный спрос, однако в реальности далеко не все полученные деньги были использованы на покупку товаров и услуг. По данным опроса 12 тыс. американцев, только 15% получателей стимулирующих выплат потратили большую часть полученных средств на товары и услуги, 33% получателей пополнили свои сбережения, а 52% использовали полученные средства для уплаты долгов. При исследовании структуры использования стимулирующих выплат выяснилось, что около 40% средств было потрачено на товары и услуги, около 30% ушло в сбережения и еще 30% – на уплату долгов [23]. Норма сбережений, составлявшая в 2019 г. 7.5%, в I квартале 2020 г. выросла до 9.6%, во II – до 26%, а в III составила 16%.

Государственные меры поддержки лишившихся работы оказались несколько избыточными. Несмотря на то, что компании получили целевую помощь на выплату заработной платы по Программе поддержки занятости в малом бизнесе, часто сотрудникам было выгоднее остаться без работы и жить на пособие, чем продолжать отрабатывать прежнюю заработную плату. В результате повышения размера пособий около двух третей безработных получали в виде пособия больше средств, чем зарабатывали на прежнем месте работы, а доход 20% получателей пособия более чем в два раза превысил их утерянные заработки, лишая стимулов продолжать работать даже при наличии такой возможности [24].

Другим неожиданным результатом масштабной государственной помощи стал резкий рост доходов населения во II квартале 2020 г. Реальные располагаемые доходы населения (в которых учитываются трансфертные платежи) увеличились на 48.6%, в то время как реальные доходы населения без учета трансфертных платежей уменьшились на 20.5%. Максимального значения реальные располагаемые доходы на душу населения достигли в самый разгар кризиса, в апреле 2020 г. Рост реальных располагаемых доходов произошел в основном за счет увеличения выплат пособий по безработице и раздачи “вертолетных денег”. Совокупный размер выплачиваемых пособий по безработице увеличивался с марта по июнь и начал снижаться лишь в июле, с уменьшением числа

безработных (табл. 2). Реальные располагаемые доходы на душу населения во II квартале 2020 г. по сравнению со II кварталом 2019 г. выросли на 11.7% (табл. 3).

**Таблица 3.** Динамика реальных располагаемых доходов и безработицы, 2017–2020 гг., %

	Реальные располагаемые доходы на душу населения (изменение к аналогичному кварталу предыдущего года, %)	Уровень безработицы (последний месяц соответствующего квартала)
2017 г., IV квартал	2.8	4.1
2018 г., IV квартал	3.2	3.9
2019 г., IV квартал	1.1	3.6
2020 г., I квартал	0.9	4.4
2020 г., II квартал	11.7	11.1
2020 г., III квартал	6.2	7.8
2020 г., IV квартал	3.1	6.7

Источник: рассчитано по данным [25; 14].

В конце декабря 2020 г. после многомесячных дебатов Конгресс США принял, а президент Д. Трамп подписал компромиссный законопроект, предусматривающий выделение еще 900 млрд долл. федеральной помощи. Средства будут использованы на продление истекающих дополнительных выплат безработным, новые стимулирующие выплаты работающим, выплаты на детей, возобновление помощи в рамках Программы поддержки занятости в малом бизнесе, помощь школам и учреждениям дошкольного образования, дополнительное финансирование жилищных программ и программ продовольственной помощи. Также новый закон предусматривал выделение средств на покупку вакцин с последующим их бесплатным распределением, на проведение тестирования и возмещение убытков, понесенных в результате пандемии медицинскими учреждениями.

Беспрецедентные по масштабам пакеты федеральной антикризисной помощи неизбежно вызовут дальнейший рост дефицита федерального бюджета и государственного долга США. Бюджетный дефицит в 2020 г. достиг 3.1 трлн долл., увеличившись более чем в три раза по сравнению с 2019 г. Резко возрос и государственный долг США – с 79% ВВП в конце 2019 г. до 98% ВВП в 2020 г., а в 2021 г. он превысит уровень ВВП США. В момент начала предыдущей рецессии в 2007 г. государственный долг США составлял всего 35% ВВП.

Пандемия, вызванные ею локдауны и экономический кризис неодинаково повлияли на разные категории американского населения. Издержки и выгоды от локдаунов распределяются среди жителей США неравномерно, обостряя уже существующие социальные противоречия. В первую очередь удар пришелся по наиболее бедным и уязвимым слоям. На отрасли, наиболее пострадавшие в результате пандемии, в июне 2019 г. приходилось 20.4% всех занятых в США, а заработная плата в них составляла всего 12.2% всей заработной платы в стране. Это значит, что наименее оплачиваемые работники оказались непропорционально уязвимой категорией при введении карантинных мер. Афроамериканцы и лица латиноамериканского происхождения пострадали в большей степени, чем белые американцы [26].

Кризис по-разному отразился на американцах с разным уровнем образования. Безработица среди лиц, не закончивших среднюю школу, за апрель выросла с 6.8 до 21.2%, со средним образованием – с 4.4 до 17.3%, с незаконченным высшим или профессиональным образованием – с 3.7 до 15%, а среди лиц с высшим образованием – с 2.5 до 8.4%. Лица с более высоким уровнем образования оказались в выигрышном положении в том числе потому, что у них имеется больше возможностей перейти на дистанционную работу, таким образом сохранив свои доходы. По данным опроса, проведенного в конце марта 2020 г., среди работников с высшим образованием перешли на дистанционную работу 63%, с незаконченным высшим образованием – 27%, а со средним и неполным средним образованием – 20% [27].

Пандемия обострила наметившееся ранее противоречие между разными поколениями американцев. Нынешняя молодежь, “миллениалы”, и представители следующих за ними возрастов, скорее всего, не будут гарантированно жить лучше, чем предшествующие поколения,

что является отклонением от социального контракта, действовавшего в послевоенное время [28]. Поскольку молодые люди в среднем гораздо легче переносят новую коронавирусную инфекцию, они менее заинтересованы в ограничительных мерах, необходимость которых обосновывается в первую очередь заботой о пожилых членах общества. Получается, что издержки ограничительных мер несет молодежь, а выгоды от них должно получить старшее поколение, что может обострить и так существующий межпоколенческий конфликт. Уже сейчас многие студенты (и их родители) недовольны организацией обучения в университетах и колледжах, большинство из которых перешли на дистанционный формат и ввели жесткие ограничения на студенческую жизнь в кампусах.

Принимаемые в США государственные антикризисные меры были направлены на поддержание платежеспособного спроса, стимулирование экономики и социальную помощь в период локдауна. Такая политика является стандартной и хорошо себя зарекомендовавшей, однако экзогенный характер “ковидного” кризиса сделал эти меры необходимыми, но не определяющими. Важнейшим негативным фактором в текущей ситуации является объективно существующая неопределенность по поводу того, как будет развиваться пандемия. Полное восстановление американской экономики может произойти только после полноценного открытия компаний и учреждений и возобновления нормального образа жизни или, во всяком случае, какой-то его стабилизации. А это зависит как от динамики заболеваемости, так и от настроений в обществе. Политика администрации Д. Трампа была направлена на скорейшее открытие экономики, иногда в ущерб эпидемиологическим соображениям, но наталкивалась на сопротивление со стороны демократической оппозиции губернаторов и мэров – представителей Демократической партии. В США решения о локдаунах и возобновлении работы компаний принимаются на уровне штатов и городов с учетом давления со стороны населения и настроения в администрации президента. Смена президента может несколько изменить дальнейшее направление противэпидемической политики в сторону больших ограничительных мер, что неизбежно скажется на темпах восстановления экономики.

Нестандартный характер кризиса и тот факт, что он начался хотя и в конце фазы подъема, но не по экономическим причинам, дает основания предполагать, что скорость восстановления экономики при благоприятном стечении обстоятельств может быть довольно высокой. Однако долгосрочные прогнозы, которые сильно зависят от темпов и масштабов дальнейшего распространения вируса, разработки вакцины и лекарств, давать сложно. Трансформации, вызванные реакцией на пандемию, **ускорили реализацию структурных сдвигов, которые уже давно назревали в американской экономике.** Многие компании, вынужденные уволить или перевести на дистанционную работу часть сотрудников, произвели переоценку своих издержек и пришли к выводу о целесообразности изменения организационной структуры и структуры занятости на постоянной основе. В декабре 2020 г. 23.7% занятых американцев работали дистанционно по причинам, связанным с COVID-19. В США, как и во всем мире, будет наблюдаться переход к новым, ориентированным на цифровые и дистанционные технологии, формам организации деятельности компаний и организаций. Многие из них не являются бесспорными и потребуют адаптации, однако уже сейчас ясно, что полного возврата к докризисной структуре экономики не произойдет.

### АНТАГОНИЗАЦИЯ ПРОТИВОСТОЯНИЯ И ПРОТЕКЦИОНИЗМ НА МЕЖДНАРОДНОЙ АРЕНЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Пандемия также оказала решающее влияние на внешнеполитическую и внешнеэкономическую деятельность США в 2020 г. В сочетании с последующим экономическим спадом и президентской кампанией она послужила катализатором трендов, проявившихся с прихода в Белый дом Д. Трампа: торговый протекционизм, максимальная свобода рук во внешнеполитических действиях, санкционное выдавливание конкурентов и ограничение союзников.

#### Новый виток противостояния с Китаем

2020 г. оказался сложным и непредсказуемым для американо-китайских отношений,

несмотря на его многообещающее начало, подкрепленное торжественным подписанием “первой фазы” торгово-экономического соглашения. Пандемия как лакмусовая бумага выявила многие тревожные ожидания в отношении Китая, а также похоронила надежду на позитивную повестку американо-китайского диалога, в том числе через реализацию второй фазы урегулирования двусторонних торговых споров. В ответ на неконтролируемое распространение вируса, резкое падение экономических показателей, Трамп прибегнул к классическому отвлекающему маневру – возложил ответственность за пандемию на Китай и международные организации. Словосочетание “уханьский вирус” стало распространенным названием COVID-19, бесконечные обвинения в сторону КНР заполнили информационный поток из Белого дома. Упреки звучали и в адрес Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), которая якобы поддерживала китайскую кампанию по дезинформации относительно распространения вируса. Администрация Трампа воспользовалась столь удобным поводом для того, чтобы заявить о выходе США из этой международной организации.

Жесткую риторику Белого дома поддержали обе партии в Конгрессе: Китай окончательно был признан основной угрозой для США. Вместе с тем в сравнении с предшествующими годами активность тарифной агрессии Соединенных Штатов, инициированная Трампом в 2018 г., несколько понизилась, а в ряде случаев Вашингтон даже был вынужден идти на попятную. Так, пандемия проявила критическую зависимость США от импорта медицинского оборудования, средств индивидуальной защиты и фармацевтики, завязанного на цепочки поставок из КНР. В создавшихся условиях Соединенным Штатам пришлось проявлять гибкость и, в частности, пойти на снижение вдвое введенного ранее Трампом 15%-ного тарифа на 3.3 млрд долл. импорта из КНР товаров для здравоохранения.

Однако США сделали из этой ситуации и долгосрочные выводы, предприняв в данной сфере ряд шагов, направленных на сокращение зависимости от Китая. В числе прочего активизировалась тема перемещения производства и реструктуризации цепочек поставок на более дружественные страны, такие как Вьетнам, Индия, государства Латинской Америки в рамках идеи “Сети экономического процветания”. Помимо этого, обсуждался вопрос о разработке системы налоговых послаблений и субсидий для размещения производства на территории самих США. Например, был подписан четырехлетний контракт на сумму 354 млн долл. в штате Вирджиния на изготовление дженериков и активных фармацевтических ингредиентов (АФИ), которые в настоящее время изготавливаются за пределами Соединенных Штатов, в основном в Индии и Китае.

При этом вынужденные послабления КНР в сфере производства медицинских товаров неизбежно ужесточили выпады Белого дома в отношении Пекина и спровоцировали новую волну ограничительных мер. В 2020 г. в фокусе давления оказалась информационно-технологическая и военно-технологическая сферы, а в политическую риторику вернулись нападки на Коммунистическую партию Китая (КПК) и социально-политическое устройство страны. Официальным объяснением новых мер стали соображения национальной безопасности, а также нарушения прав человека в КНР.

Администрация Трампа обвиняла Китай в использовании доступа к технологиям и кредитным ресурсам США для усиления собственной обороноспособности и финансирования деятельности служб госбезопасности. Министерство торговли и Пентагон фактически объявили борьбу с таким явлением в КНР, как военно-гражданское слияние, которое предполагает сотрудничество крупных частных компаний с китайскими военными. Пентагон сформировал четыре “черных списка” по сути гражданских “коммунистических китайских компаний” [29], в первоисточниках однако называемых *Communist Chinese military companies*, потому что их обвиняют в сотрудничестве с военным руководством Китая и в передаче ему американских технологий. Туда вошли крупные китайские корпорации, занимающиеся телекоммуникациями, программным обеспечением, атомной энергетикой, электроникой и занятые в авиакосмической, транспортной и строительной сфере: *China Aerospace Science and Technology Group Corporation*, *China Shipbuilding Industry Corporation*, *Sinochem Group Co Ltd*, производитель полупроводников *SMIC*, шельфовая нефтегазовая корпорация *CNOOC* и другие.

На находящиеся в списке компании распространяется действие подписанного Д. Трампом указа о запрете американских инвестиций в китайские компании, связанные с Вооруженными силами КНР от 12 ноября 2020 г. Таким образом, руководство США обеспокоено не только попаданием американских передовых технологий “не в те руки”, но и возможностью того, что граждане США могут непреднамеренно спонсировать усилия по модернизации китайской военной отрасли.

Активизировалась практика применения мер экспортного контроля в отношении предприятий КНР. Вносившиеся изменения призваны были устранить риски использования на нужды китайского ВПК технологий США, которые могут быть задействованы при разработке вооружений, авиатехники, технологий наблюдения и др.

Министерство торговли США составило еще два списка компаний, названных “соучастниками нарушений прав человека и злоупотреблений, совершенных в ходе китайской кампании репрессий, массовых незаконных задержаний, принудительного труда и высокотехнологичного наблюдения за уйгурами”. Во второй список вошли 24 правительственные и коммерческие китайские организации, “осуществляющие деятельность, противоречащую национальной безопасности или внешнеполитическим интересам Соединенных Штатов”. Их обвиняют в импорте товаров и технологий, связанных в конечном счете с созданием оружия массового поражения и технологий двойного назначения. На сентябрь 2020 г. в общей сложности 108 китайских предприятий дополнили указанные списки, и их численность продолжала расти [30]. В частности, предлагалось включить в список Минторга США *Ant Group* – финансово-техническое подразделение крупнейшей в мире торговой интернет-платформы *Alibaba* на том основании, что эта компания якобы располагает возможностями для предоставления правительству КНР конфиденциальных банковских данных американских пользователей.

При этом в ряде случаев законодательство об экспортном контроле применялось скоординировано с законодательством, регулирующим иностранные инвестиции. Трамп своим исполнительным указом ввел запрет, начиная с 11 ноября 2021 г., на инвестиции в компании и публично торгуемые ценные бумаги, внесенные в перечень Минобороны США. Комитету по иностранным инвестициям США вменили в обязанность мониторинг даже неконтролирующих капиталовложений КНР в бизнес, связанный с критическими технологиями или собирающий конфиденциальные данные граждан США.

Не довольствуясь указанными мерами, Трамп предлагал разработать закон, согласно которому китайские фирмы, осуществляющие операции в Соединенных Штатах, должны получать сертификат Комиссии по ценным бумагам и биржам, удостоверяющий, что они не контролируются правительством КНР. В декабре в Конгрессе США прошел законопроект о запрете размещения ценных бумаг иностранных компаний на американской бирже, если они в течение трех лет подряд не проходили аудиторские проверки Совета по надзору за бухгалтерским учетом публичных компаний.

Руководствуясь указаниями из Вашингтона, Нью-Йоркская фондовая биржа прекратила операции с акциями трех крупных китайских телекоммуникационных компаний. Под угрозой делистинга оказались также три крупнейших представителя нефтяной отрасли КНР – *CNOOC*, *PetroChina* и *Sinopec*, которые, как утверждается, активно взаимодействуют с оборонными предприятиями. При расчете индекса Доу Джонса теперь не принимаются во внимание сведения о динамике курсов акций, ранее входивших в него 10 китайских компаний, связанных с ОПК КНР. Ужесточились требования к Китаю в части функционирования системы электронных платежей и применения кредитных карт американских банков на территории этой страны. В связи с событиями в Гонконге Трамп предупредил, что эта территория может потерять преференции, которые облегчали ее функционирование в качестве мирового финансового центра в Азии [31].

Беспрецедентных масштабов достигла кампания по устранению с рынка главных конкурентов США по телекоммуникационному, серверному и сотовому оборудованию – китайских корпораций, которые, по мнению специалистов, оказалась более инновационными, чем их американские партнеры. Были введены ограничения на применение продукции *SMIC*

– крупного китайского производителя полупроводников. Минфин США наложил санкции на Китайскую национальную корпорацию по импорту и экспорту электроники (CEIEC) за сотрудничество с Венесуэлой.

В эпицентре недружественных акций против сектора высоких технологий КНР оставалась корпорация *Huawei*, которая бросила вызов США на рынках оборудования для сетей 5G. Под предлогом защиты национальной безопасности (возможность использования ее оборудования для сбора разведанных) *Huawei* была внесена в список предприятий, которым запрещается продавать микросхемы и соответствующее программное обеспечение. Этой компании был также воспрещен доступ на рынок 5G интернет-услуг США.

Госсекретарь США М. Помпео анонсировал план “Чистая сеть”, официальная цель которого – обеспечить защиту частной жизни граждан и конфиденциальной информации компаний “от агрессивных вторжений со стороны злоумышленников, таких как Коммунистическая партия Китая”. Документ предусматривал запрет на использование китайских приложений, провайдеров и “облачных” сервисов, а также защиту подводных коммуникаций. Австралия, Великобритания, Германия, Индия, Новая Зеландия и Япония дали понять, что не будут использовать китайские технологии 5G из-за опасений по поводу ее безопасности. Еще 16 стран запретили полностью или ограничили использование на своей территории продукции *Huawei*. Показательно, что в числе государств, проявивших готовность присоединиться к плану Помпео, оказалась Украина.

В преддверии выборов новым объектом ограничительных мер стали также гражданские китайские мобильные приложения *TikTok* и *WeChat*, активно применявшиеся в США для обмена личными и деловыми сообщениями. По мнению Вашингтона, эти приложения использовались для дезинформации, а также облегчали Компартии КНР доступ к личным данным, хранящимся на мобильных устройствах американских граждан. Согласно указу Трампа, из-за рисков для национальной безопасности США *ByteDance* – материнская компания *TikTok* – получила предписание уступить часть своей доли в капитале упомянутых мобильных приложений американским *THK Walmart* и *Oracle*. Однако указанная сделка так и не состоялась, а федеральный суд заблокировал правительственный запрет на использование *TikTok* в США [32].

Угроза для национальной безопасности использовалась и в качестве основания для ограничения импорта китайских товаров, не относимых к сектору высоких технологий. Было заявлено о рисках, создаваемых импортом титановой губки. Продолжались расследования и в отношении импорта ванадия. Таможенные службы США под предлогом обеспокоенности по поводу использования принудительного труда прибегали к блокированию импорта хлопка, произведенного в Синьцзяне.

Проблему деамериканизации промышленно-сбытовых цепочек, ставшей одним из следствий такого массивного давления на фирмы, сотрудничающие с китайскими компаниями, США попытались решить, в частности, через привлечение Тайваня к более тесному сотрудничеству. Вашингтон одобрил намерение тайваньской компании *TSMC*, поставлявшей ранее *Huawei* процессоры для смартфонов, серверов и базовых станций сотовой связи, построить в Аризоне современное предприятие по производству полупроводниковых изделий, преимущественно для использования в интересах национальной обороны. Позже последовало создание “Диалога по вопросам партнерства в интересах экономического процветания между Тайванем и США”, где обсуждался ряд вопросов, касавшихся цифровых технологий и телекоммуникационных сетей 5G, возобновляемых источников энергии, глобальной эпидемической безопасности, рассмотрения заявок на осуществление инвестиционных проектов, цепочек поставок, исследования и разработки в сфере оказания медицинских услуг.

Вся антикитайская деятельность Белого дома нашла полную поддержку у Конгресса, который также в 2020 г. проявил беспрецедентную активность, создав 366 законопроектов антикитайской направленности. Законопроекты были посвящены таким темам, как торговля, инвестиции, безопасность производственно-сбытовых цепочек, оборона и

национальная безопасность, права человека, пандемия *COVID-19* и иммиграция. Прошли утверждение и были подписаны президентом 12 законопроектов. Среди них, в частности, закон, вводящий санкции в отношении иностранных физических и юридических лиц, ответственных за нарушения прав человека в Синьцзян-Уйгурском автономном районе Китая, акт об автономии Гонконга и законопроект о безопасности 5G, который предписывает увеличение инвестиций в телекоммуникационные технологии от надежных (не китайских) поставщиков.

Наконец, законодательная активность федеральной власти сопровождалась соответствующей политической риторикой и была оформлена в стратегические документы. 22 мая был опубликован доклад “Стратегический подход Соединенных Штатов в отношении Китайской Народной Республики” [33]. Именно здесь впервые был сформулирован идеологический конфликт с Китаем, ставший результатом переосмысления политического курса США двух последних десятилетий. За публикацией доклада последовала серия из четырех выступлений высокопоставленных лиц: главы Совета национальной безопасности Роберта О’Брайена, главы Министерства юстиции Уильяма Барра, директора Федерального бюро расследований Кристофера Рэя, завершилась дискуссия выступлением госсекретаря США Майка Помпео.

Выступление ведущих политиков сопровождали и весьма красноречивые действия со стороны администрации США: аннулирование особого статуса Гонконга в дипломатических и торговых отношениях, закрытие посольства в Хьюстоне, объявление о санкциях в отношении высокопоставленных китайских чиновников, включая члена правящего Политбюро, угроза отказа от обслуживания долговых обязательств перед Китаем, заявления о незаконности территориальных притязаний Китая в Южно-Китайском море.

Все выступления были направлены на делигитимацию политического строя и власти КПК. Наконец, глава Федерального бюро расследований обвинил Китай в попытке вмешаться в президентские выборы, используя все возможные инструменты влияния.

Конгресс США, продолжая риторику Белого дома, выпустил “Доклад оперативной группы по противодействию Китаю” по итогам работы 11 комитетов Палаты представителей, в котором были проанализированы шесть сфер, или вызовов, которые представляет для США Китай: идеологическое противостояние, безопасность цепочек поставок, проблема национальной безопасности, сфера экономики и энергетики и конкурентоспособность Соединенных Штатов [34]. Конгрессмены дали основательные и детальные рекомендации, включая принятие законопроектов, находящихся на рассмотрении в Конгрессе. Доклад составлен на основе двухпартийного консенсуса, в частности, в него включены рекомендации по борьбе с изменением климата, укрепление позиций в институтах глобального управления и международных организациях, более координированная политика с ближайшими союзниками и партнерами, создание ведущими демократиями собственной технологической платформы, в том числе, по развертыванию 5G.

Двухпартийный консенсус в отношении Китая проявился и в Законе об оборонном бюджете, принятом Конгрессом в конце 2020 г., который был подготовлен явно с учетом основных выводов доклада. Очевидно, что позиция демократов прошла серьезную трансформацию в период президентства Д. Трампа и при администрации Байдена неминусом станет отражать фундаментальные изменения, произошедшие в восприятии Китая вашингтонским истеблишментом.

Закон об оборонном бюджете 2021 г. предусматривает “новые инструменты сдерживания Китая”. Их можно разделить на следующие категории: военные, политико-идеологические, контрразведывательные, экономические и научно-технологические. Закон затрагивает пресечение предполагаемых попыток китайского промышленного, военного и других видов шпионажа; контрразведывательные операции по вычислению шпионов КНР в американских НИОКР; реструктуризацию глобальных цепочек поставок; конкуренцию в космосе; противодействие так называемой долговой дипломатии Китая в рамках проекта “Один пояс – один путь”; давление на партнеров для отказа от китайских систем 5G; вмешательство в дела Гонконга и Тайваня; оспаривание территориальных претензий КНР

на индо-китайской границе; расследование предполагаемых финансовых махинаций КПК; мониторинг кредитов, выдаваемых Китаю Всемирным банком.

Закон предусматривает выделение более 2 млрд долл. на создание Тихоокеанской инициативы сдерживания Китая, которая направлена на усиление позиций США в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР). Данная программа направлена на улучшение позиционирования американских вооруженных сил и координацию их действий с региональными союзниками.

Борьба с китайской инициативой “Один пояс – один путь” и его цифровой составляющей станет также одним из краеугольных камней американской дипломатии в регионе и это отражено в названном законе. Дискредитация проекта нацелена на снижение привлекательности китайских долгосрочных займов под низкие проценты и убеждение союзников в неблагонадежности его коммуникационных сетей. Что касается систем 5G, оборонный закон предполагает, что США откажутся от размещения своих баз в принимающих странах, которые не предприняли шагов для отказа от развертывания китайских телекоммуникационных сетей.

Администрация Д. Трампа не смогла добиться значительных результатов в деле замедления экономического роста Китая и снижения его роли в мировой экономике, что говорит о том, что гипотетическая смена режима и торможение экономики могли бы быть обусловлены в большей степени динамикой внутреннего развития КНР, а не влиянием извне. Также, несмотря на жесткую риторику в отношении Пекина, экономическая взаимозависимость и интересы бизнеса так или иначе до сих пор служат стабилизирующим фактором в двухсторонних отношениях. В итоге политика Д. Трампа и фактор пандемии не привели к столь желаемой американской администрацией изоляции Китая. АТР, включая западных союзников США в лице Австралии, Южной Кореи и др., готовы и впредь развивать с ним более тесные отношения в рамках Всестороннего регионального экономического партнерства (ВРЭП), в том числе по той причине, что Китай останется мотором экономического развития в посткоронавирусном мире<sup>3</sup>.

Тем не менее точка невозврата в американо-китайских отношениях пройдена, администрация Трампа заложила новый курс на долгосрочное системное противостояние с Китаем и ослабление экономической зависимости, который с наибольшей вероятностью будет продолжен демократами. Новая администрация собирается противодействовать технологическому развитию КНР, усилив при этом давление на Пекин по вопросам прав человека и этнических меньшинств.

### **Америка превыше всего**

В русле антикитайской стратегии США усилили нападки и на международные экономические институты и соглашения. По убеждению советников Белого дома, Китай чрезмерно усилил свои позиции в ВТО, Всемирном банке и МВФ и использовал свое влияние для того, чтобы в некоторых случаях извратить предназначение этих учреждений. Под предлогом необходимости защиты интересов США и противодействия экспансии КНР администрация Трампа пыталась использовать свое влияние на указанные международные институты в качестве инструмента в конкурентной борьбе за мировые рынки.

Белый дом спровоцировал кризис в ВТО, заблокировав назначение новых членов Апелляционного органа и нового генерального директора. Китай, со своей стороны, предъявлял претензии США, утверждая, что реализация лозунга “Америка превыше всего” подрывает легитимность режима наибольшего благоприятствования как ключевого принципа функционирования системы международных торговых отношений.

В рамках новой организации сотрудничества с Мексикой и Канадой (*Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, USMCA*), заменившей НАФТА, администрация Трампа также рассчитывала добиться наилучших условий для США.

<sup>3</sup> В частности, Международный валютный фонд прогнозирует, что экономика Китая вырастет на 2 и 8% соответственно в 2020 и 2021 гг. Другими словами, ее объем в 2021 г. будет примерно на 10% больше, чем в 2019 г., в то время как экономика Соединенных Штатов и почти все других стран в 2021 г. сократится.

Соглашение, вступившее в силу 1 июля 2020 г., подавалось республиканской администрацией как безусловная победа Соединенных Штатов в торговых спорах с ближайшими соседями. В частности, американской стороне удалось провалить в *USMCA* увеличение “североамериканского содержания” в автомобилях. Однако более интересен тот факт, что в ходе подготовки договора американцы отработывали модель “закладок”, получивших в СМИ название “отравленные пилюли” (*poison pills*) – нестандартных требований по структурным реформам в экономике, в том числе в части трудового законодательства и природоохранных стандартов, которые в дальнейшем Вашингтон намеревался использовать в качестве шаблонов для будущих “всеобъемлющих” торговых договоров. Так, была достигнута договоренность, что на предприятиях со средним уровнем оплаты труда, превышающим 16 долл. в час, будет производиться не менее 40% продукции автопрома Мексики (по совокупной стоимости). Это требование имеет непосредственной целью повышение конкурентоспособности автомобильной отрасли США.

Менее однозначным с точки зрения защиты национальных интересов оказался выход США из Транстихоокеанского партнерства (ТТП). Крах ТТП, спровоцированный Трампом, рассматривается всеми его оппонентами как очевидный провал торговой стратегии республиканской администрации. Как стало понятно на четвертом году пребывания Трампа в Белом доме, отказ Вашингтона от участия в переговорах по ТТП только ускорил процесс подготовки конкурирующего с этим объединением Всестороннего регионального экономического партнерства (ВРЭП). По мнению экспертов, новый договор, подписанный без участия США, укрепил престиж КНР и усилил позиции главного американского конкурента в глобальных цепочках поставок, включая сферу высоких технологий. Он также показал, что процесс либерализации международной торговли может продолжаться в отсутствие лидерства Вашингтона. В связи с этим оппоненты Трампа не преминули упрекнуть президента США в том, что пока его администрация “заигрывает с протекционизмом во всех видах, Китай проводит переговоры и подписывает новые торговые и инвестиционные соглашения” [35].

Американская политика в АТР в целом оказалась одним из наиболее противоречивых наследий Трампа. В подходе его администрации противоречие было заложено уже на уровне декларируемых ценностей – применение тарифных ограничений и протекционизм при одновременном провозглашении “свободного” и “открытого” пространства региона. Такое поведение шло вразрез с традиционной американской политикой в АТР – укреплением альянсов и поддержкой проектов экономической либерализации. Действия администрации Трампа часто даже у давних партнеров вызвали ощущение, что интересы США больше не совпадают ни с чьими другими, что союз с Вашингтоном не дает прежних гарантий защиты, “игры по правилам” и принадлежности к прогрессивным экономикам региона, а также, что крайне важно, не открывает доступ к американскому рынку.

Союзники вполне готовы поддержать стремление США ограничить воздействие КНР и не допустить появления в регионе нового гегемона. Яркой иллюстрацией вовлеченности США при Трампе в создание альянсов в АТР может служить укрепление взаимодействия в рамках Четырехстороннего диалога по безопасности США, Японии, Австралии и Индии (*Quadrilateral Security Dialogue*). Одним из важных направлений в 2020 г. было развитие взаимодействия между США и экономиками Южной и Юго-Восточной Азии. К примеру, в сентябре 2020 г. было объявлено о создании Партнерства между США и пятью странами Нижнего Меконга (Мьянмой, Лаосом, Таиландом, Камбоджей, Вьетнамом), в рамках которого американцы запланировали выделить на реализацию различных совместных проектов более 150 млн долл. Партнерство должно стать продолжением предшествовавшей ему Инициативы Нижнего Меконга, провозглашенной еще в 2009 г. Безусловно, одним из факторов, содействовавших укреплению данного формата сотрудничества, стало усиление влияния Китая в субрегионе реки Меконг.

Однако, провозглашая курс на свободный и открытый Индо-Тихоокеанский регион и укрепляя союзнические обязательства, президент Трамп принимал в то же время решения, вызывающие у партнеров недоумение и желание дистанцироваться от альянса с США. Несмотря на следование концепции Индо-Тихоокеанского региона и явный интерес к широкой региональной повестке дня, Соединенные Штаты в то же время зачастую преследовали сугубо протекционистские экономические цели и все время давали понять, что их интересы стоят на

первом месте и могут сильно отличаться от интересов союзников. Политика “экономического национализма”, выход из ТТП, тарифные ограничения, примененные даже к ввозу продукции из экономик союзников США, и торговые войны привели к возникновению у ряда стран впечатления, что сотрудничество с Америкой теряет свою ценность и больше не гарантирует экономический рост и укрепление стабильности в регионе в целом.

При администрации Д. Трампа очень важное значение придавалось принципу взаимности – именно его нарушение вменялось в вину КНР. Государственные субсидии, воровство технологий и законы КНР о защите данных нарушали взаимность и создавали неблагоприятные условия для американских компаний. Эти претензии во многом разделяются союзниками США.

Однако союзникам были предъявлены те же претензии, что и Китаю, как в сфере экономического взаимодействия, так и в сфере безопасности. Для администрации Д. Трампа было характерно сочетание стремления усилить альянсы, но одновременно добиться реализации односторонних целей США без учета интересов партнеров. Так, на протяжении всего 2020 г. не утихали споры, какой объем финансирования принимающие стороны должны обеспечивать американским военным базам на их территории. От Японии, например, Д. Трамп требовал беспрецедентные 8 млрд долл., на что японская сторона, разумеется, не могла согласиться, поскольку эта сумма в четыре раза превышала ее обычные траты в данной области.

Тарифные “карательные” меры Трампа также были направлены не только против Китая, но и достаточно часто затрагивали интересы других участников рынка, включая союзников США. В частности, обращает на себя внимание эскалация многолетнего противоборства Вашингтона с Брюсселем из-за государственных субсидий производителям широкофюзеляжных самолетов. Конфликт в области авиастроения тянется с начала 2000-х годов и в значительной степени связан с субсидированием своих производителей как со стороны США (*Boeing*), так и ЕС (*Airbus*) [36]. С учетом недавних проблем у американского производителя с моделью *B-737 MAX* (из-за сбоя управления катастрофу потерпело два самолета этого типа, в 2018 и 2019 гг.), компания понесла значительные убытки. Это послужило одним из стимулов для протекционистских мер со стороны США. Ответные действия предпринял и Евросоюз. Аналогично американскому решению ЕС ввел 15%-ные пошлины на самолеты из Соединенных Штатов, а также 25%-ные тарифы на ряд других товаров [37].

В ноябре 2020 г. с одобрения ВТО Евросоюз установил пошлины на товары из США общей стоимостью 4 млрд долл. в качестве компенсации за введенные ранее тарифы Трампа на импорт европейских товаров совокупной стоимостью 7.5 млрд долл. Однако уходящая администрация успела нанести в последний момент ответный удар, объявила об установлении с 12 января 2021 г. новых 25%-ных тарифов на компоненты и узлы для самолетов, вино, коньяк и другие товары из Франции и Германии [38].

Давлению с американской стороны в 2020 г. подвергся российско-германский проект газопровода “Северный поток-2” (СП-2). Соединенные Штаты, отмечая его угрозу для безопасности Европейского союза, также оказывали давление на ЕС с целью остановить строительство. Так, еще в 2019 г. в Конгрессе был представлен законопроект “О защите европейской энергетической безопасности” [39]. В дальнейшем ограничения в отношении СП-2 были заложены в рамках проекта военного бюджета на 2021 г. При этом такие действия США были негативно восприняты правительством ФРГ и представителями немецкого бизнеса. В качестве одного из ключевых стимулов в политике противодействия строительству СП-2 стоит рассматривать стремление США занять свою долю на европейском газовом рынке. Так, с 2016 г. американский экспорт СПГ постоянно рос и в 2019 г. составил рекордные 3 млрд куб. м [40]. Неурегулированными оставались противоречия США с ЕС в части субсидирования продукции автопрома. Не оправдались пока расчеты американской стороны на существенное сокращение дефицита в торговле вооружениями, сельскохозяйственной продукцией, фармацевтикой, медицинской техникой и услугами. Евросоюз сохраняет не совпадающую с американской точку зрения на такие вопросы, как торговля природным газом, внедрение технологий 5G, защита персональных данных, конкуренция в цифровом пространстве, цифровой налог и налог

на выбросы углерода для стран, не соблюдающих нормативы Парижского соглашения об изменении климата.

Одним из главных разочарований в отношениях Брюсселя и Вашингтона стало отсутствие координации действий по китайской повестке в сфере внешнеэкономической деятельности, хотя по ряду вопросов США и руководство Евросоюза занимают совпадающие позиции. В частности, власти некоторых стран ЕС объявили о субсидиях для национальных компаний, выразивших готовность вернуть производство из Китая. Отдельные государства приостановили или отменили участие в проектах инициативы “Один пояс – один путь”, Великобритания отказалась от услуг *Huawei*, французские власти приняли решение не обновлять уже действующие китайские элементы сетей 5G и вывести их из использования к 2028 г. Вместе с тем формирование единого фронта против Китая тормозится опасениями, что Вашингтон намеревается втянуть своих торговых партнеров в “холодную технологическую войну” с КНР.

В США посчитали ошибкой заключение Всеобъемлющего инвестиционного соглашения между ЕС и Китаем до смены администрации в Белом доме. Сделка снимает имеющиеся разногласия в секторах электромобилей, здравоохранения, телекоммуникаций и “облачных” сервисов. Сообщается, что при подписании соглашения Китай пообещал ратифицировать международные конвенции о запрещении принудительного труда, либерализовать рынок телекоммуникаций, раскрыть объем своих субсидий и положить конец практике принудительной передачи технологий. Таким образом, данный договор обещает стать новым источником напряженности в отношениях ЕС с США. Избранный президент Байден уже заявил по этому поводу, что соглашение без участия Вашингтона делает Китай сильнее в его борьбе с Соединенными Штатами и что для американской стороны предпочтительным представляется переход к скоординированным действиям в отношении Пекина.

В расчете на изменения в американской торговой политике при новой администрации Еврокомиссия в своем сообщении от 2 декабря 2020 г. анонсировала пересмотр повестки дня отношений ЕС–США. При этом отмечалось, что Евросоюз открыт для углубления сотрудничества с заокеанским партнером по вопросам энергетики, изменения климата, информационных технологий, торговли и безопасности. Выражалась также готовность Брюсселя сотрудничать с Вашингтоном по совместной разработке программы, направленной на интеграцию государств Центральной и Восточной Европы в единый европейский энергетический рынок.

\*\*\*

Трамп стал самым противоречивым президентом в истории США: за все время его пребывания в Белом доме его поддерживало не больше 6% демократов против 86% республиканцев. Поляризация общества особенно остро проявилась в выборный год в условиях пандемии и экономического кризиса. 45-й президент США оставляет страну расколотой на два противостоящих лагеря, ценностные картины мира которых противоречат друг другу. Последний год Трампа, проведенный в борьбе с пандемией и попытках удержаться у власти, в еще большей мере подчеркнул ограниченные возможности президента в условиях радикализации партий и бескомпромиссности противостояния институтов власти. Исполнительные указы остались основным инструментом реализации его решений.

Вопреки традиционной логике предвыборной борьбы, в которой экономические успехи определяют исход выборов, выборы 2020 г. проявили критическую важность личностного фактора в условиях поляризованного политического процесса. Определяющим критерием для американских избирателей, голосующих против Трампа, был не краткосрочный экономический спад, вызванный пандемией, а принципиальное неприятие личности президента. В условиях крайней поляризации сфера деятельности на международной арене стала единственным пространством компромисса для всех участников политического процесса. Предложенные Трампом экономические инструменты сохранения и расширения глобального лидерства США в условиях пандемии нашли двухпартийную поддержку, даже несмотря на неприятие arrogantного стиля поведения

президента на международной арене. По итогам президентства Трампа санкционная политика против конкурентов рассматривается обеими партиями как эффективный и долгосрочный инструмент сдерживания противников и расширения влияния.

При этом конфронтационный характер внешней политики США усилился, а политика экономического национализма Трампа может иметь долгосрочные глобальные последствия. В частности, в отсутствие согласованных на многосторонней основе договоренностей по вопросам реформирования международных институтов действия Трампа подорвали авторитет ВТО и развязывают руки другим странам для защиты их собственных интересов за рамками этой организации, внося риски возвращения к приоритету силового фактора в сфере внешнеэкономического сотрудничества.

Между тем тарифная война США и Китая и беспрецедентное давление на союзников показали предел возможностей влияния США на глобальные экономические процессы и поведение отдельных игроков.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *Republicans, Democrats Move Even Further Apart in Coronavirus Concerns*. Pew Research Center. June 25, 2020. Available at: <https://www.pewresearch.org/politics/2020/06/25/republicans-democrats-move-even-further-apart-in-coronavirus-concerns/> (accessed 10.12.2020).
2. *US Presidential Election Results 2020: Biden Wins*. NBC News, February 08, 2021. Available at: <https://www.nbcnews.com/politics/2020-elections/president-results> (accessed 15.02.2021).
3. Olson W. Federalism and the Coronavirus Lockdown. *The Wall Street Journal*, 30.03.2020. Available at: <https://www.wsj.com/articles/federalism-and-the-coronavirus-lockdown-11585609012> (accessed 04.04.2020).
4. Wan W., Bernstein L., McGinley L., Dawsey J. Draft Report Predicts Covid-19 Cases Will Reach 200,000 a Day by June 1. *The Washington Post*, 04.05.2020. Available at: [https://www.washingtonpost.com/health/government-report-predicts-covid-19-cases-will-reach-200000-a-day-by-june-1/2020/05/04/02fe743e-8e27-11ea-a9c0-73b93422d691\\_story.html?utm\\_campaign=wp\\_the\\_5\\_minute\\_fix&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&wpsrc=nl\\_fix](https://www.washingtonpost.com/health/government-report-predicts-covid-19-cases-will-reach-200000-a-day-by-june-1/2020/05/04/02fe743e-8e27-11ea-a9c0-73b93422d691_story.html?utm_campaign=wp_the_5_minute_fix&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpsrc=nl_fix) (accessed 05.12.2020).
5. Selin J. Trump Versus the States: How Federalism Has Impacted the Coronavirus Response. *Salon*, 20.04.2020. Available at: [https://www.salon.com/2020/04/20/trump-versus-the-states-how-federalism-has-impacted-the-coronavirus-response\\_partner/](https://www.salon.com/2020/04/20/trump-versus-the-states-how-federalism-has-impacted-the-coronavirus-response_partner/) (accessed 05.12.2020).
6. Fauci's Testimony Warning Against Reopening Too Soon, in Less than 3 Minutes. *The Washington Post*, 12.05.2020. Available at: [https://www.washingtonpost.com/video/politics/faucis-testimony-warning-against-reopening-too-soon-in-less-than-3-minutes/2020/05/12/dee75a98-639a-4615-9124-a542469a5211\\_video.html?utm\\_campaign=wp\\_the\\_5\\_minute\\_fix&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&wpsrc=nl\\_fix](https://www.washingtonpost.com/video/politics/faucis-testimony-warning-against-reopening-too-soon-in-less-than-3-minutes/2020/05/12/dee75a98-639a-4615-9124-a542469a5211_video.html?utm_campaign=wp_the_5_minute_fix&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpsrc=nl_fix) (accessed 15.12.2020).
7. Balz D., Guskin E. Americans Widely Oppose Reopening Most Businesses, Despite Easing of Restrictions in Some States, Post-U. Md. Poll Finds. *The Washington Post*, 05.05.2020. Available at: [https://www.washingtonpost.com/politics/americans-widely-oppose-reopening-most-businesses-despite-easing-of-restrictions-in-some-states-post-u-md-poll-finds/2020/05/04/495ddc3a-8e36-11ea-9e23-6914ee410a5f\\_story.html?utm\\_campaign=wp\\_the\\_5\\_minute\\_fix&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&wpsrc=nl\\_fix](https://www.washingtonpost.com/politics/americans-widely-oppose-reopening-most-businesses-despite-easing-of-restrictions-in-some-states-post-u-md-poll-finds/2020/05/04/495ddc3a-8e36-11ea-9e23-6914ee410a5f_story.html?utm_campaign=wp_the_5_minute_fix&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpsrc=nl_fix) (accessed 05.12.2020).
8. Wan W., Johnson C.Y., Achenbach J. States Rushing to Reopen Are Likely Making a Deadly Error, Coronavirus Models and Experts Warn. *The Washington Post*, 23.04.2020. Available at: [https://www.washingtonpost.com/health/2020/04/22/reopening-america-states-coronavirus/?utm\\_campaign=wp\\_the\\_5\\_minute\\_fix&utm\\_medium=email&utm\\_source=newsletter&wpsrc=nl\\_fix](https://www.washingtonpost.com/health/2020/04/22/reopening-america-states-coronavirus/?utm_campaign=wp_the_5_minute_fix&utm_medium=email&utm_source=newsletter&wpsrc=nl_fix) (accessed 25.12.2020).
9. Desjardins J. Visualizing the Growth of COVID-19 in the U.S., Organized by State Peak Date. *The Visual Capitalist*, 18.06.2020. Available at: <https://www.visualcapitalist.com/growth-covid-19-united-states-peak/> (accessed 25.12.2020).
10. *Determination of the February 2020 Peak in US Economic Activity*. National Bureau of Economic Research. June 8, 2020. Available at: <https://www.nber.org/cycles/june2020.html> (accessed 01.02.2021).
11. Bartik A.W., Bertrand M., Cullen Z., Glaeser E.L., Luca M., Stanton C. The Impact of COVID-19 on Small Business Outcomes and Expectations. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, July 28, 2020. Available at: <https://www.pnas.org/content/117/30/17656> (accessed 01.02.2021). DOI: 10.1073/pnas.2006991117
12. *Gross Domestic Product (Third Estimate), Corporate Profits (Revised), and GDP by Industry, Third Quarter 2020*. Bureau of Economic Analysis. U.S. Department of Commerce. December 22, 2020. Available at: [https://www.bea.gov/sites/default/files/2020-12/gdp3q20\\_3rd\\_0.pdf](https://www.bea.gov/sites/default/files/2020-12/gdp3q20_3rd_0.pdf) (accessed 01.02.2021).
13. *Section 1 – Domestic Product and Income. Table 1.1.1. Percent Change from Preceding Period in Real Gross Domestic Product. Table 1.6.7. Percent Change from Preceding Period in Prices for Gross Domestic Purchases*. Bureau of Economic Analysis. National Data. National Income and Product Accounts. Available at: <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey> (accessed 01.03.2021).
14. *U.S. Bureau of Labor Statistics. Labor Force Statistics from the Current Population Survey. Unemployment Rate*. Available at: <https://data.bls.gov/timeseries/LNS14000000> (accessed 01.03.2021).
15. *Industrial Production and Capacity Utilization - G.17. Table 11 Historical Statistics for Industrial Production*,

- Capacity, and Utilization: Total Industry.* Federal Reserve Statistical Release. Available at: <https://www.federalreserve.gov/releases/g17/Current/table11.htm> (accessed 01.03.2021).
16. Holpuch A. US Health Insurers Doubled Profits in Second Quarter Amid Pandemic. *The Guardian*, 14.08.2020. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2020/aug/14/us-health-insurers-coronavirus-pandemic-profit> (accessed 01.02.2021).
  17. BEA Personal Income and Outlays, July 2020. Available at: <https://www.bea.gov/sites/default/files/2020-08/pi0720.pdf> (accessed 01.03.2021).
  18. Personal Income and Outlays, November 2020. Available at: <https://www.bea.gov/sites/default/files/2020-12/pi1120.pdf> (accessed 01.03.2021).
  19. U.S. Bureau of Labor Statistics. *Employment Situation Archived News Releases*. Available at: <https://www.bls.gov/bls/news-release/empsit.htm> (accessed 01.03.2021).
  20. *Quarterly Residential Vacancies and Homeownership, Second Quarter 2020.* Release Number: CB20-107. U.S. Census Bureau. July 28, 2020. Available at: <https://www.census.gov/housing/hvs/files/qtr220/Q220press.pdf> (accessed 01.02.2021).
  21. *Monthly New Residential Construction, December 2020.* Release Number: CB21-11. U.S. Census Bureau, HUD, January 21, 2021. Available at: <https://www.census.gov/construction/nrc/pdf/newresconst.pdf> (accessed 01.02.2021).
  22. O'Dell K. *Taking the Pulse of America's Small Business Sector: August 21st.* Economic Innovation Group. August 21, 2020. Available at: <https://eig.org/news/taking-the-pulse-of-americas-small-business-sector> (accessed 01.02.2021).
  23. Coibion O., Gorodnichenko Yu., Weber M. How Did U.S. Consumers Use Their Stimulus Payments? *NBER Working Paper*, August 2020, no. 27693. Available at: <https://www.nber.org/papers/w27693.pdf> (accessed 01.02.2021).
  24. Ganong P., Noel P., Vavra J. *US Unemployment Insurance Replacement Rates During the Pandemic.* Becker Friedman Institute, University of Chicago. August 24, 2020. Available at: <https://bf.uchicago.edu/working-paper/2020-62/> (accessed 03.02.2021).
  25. *Section 2 – Personal Income and Outlays. Table 2.1. Personal Income and Its Disposition.* Bureau of Economic Analysis. National Data. National Income and Product Accounts. Available at: <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=19&step=2#reqid=19&step=2&isuri=1&1921=survey> (accessed 01.03.2021).
  26. Dey M., Loewenstein M.A. How Many Workers are Employed in Sectors Directly Affected by COVID-19 Shutdowns, Where Do They Work, and How Much Do They Earn? *Monthly Labor Review*, April 2020. Available at: <https://go.gale.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA626847720&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=00981818&p=AONE&sw=w> (accessed 03.02.2021).
  27. *Report on the Economic Well-Being of U.S. Households in 2019, Featuring Supplemental Data from April 2020.* Board of Governors of the Federal Reserve System. May 2020. Available at: <https://www.federalreserve.gov/publications/files/2019-report-economic-well-being-us-households-202005.pdf> (accessed 01.02.2021).
  28. Глава ИМЭМО РАН: противостояние США и Китая станет главным в постпандемическом мире. Интервью А.А. Дынкина. ТАСС, 10.07.2020. [Head of IMEMO RAS: Confrontation Between US and Russia Is Becoming the Main One for the Postpandemic World. Interview with A.A. Dynkin]. ТАСС, 10.07.2020. (In Russ.) Available at: <https://tass.ru/interviews/8936527> (accessed 01.02.2021).
  29. *DOD Releases List of Additional Companies, In Accordance with Section 1237 of FY19 NDAA.* Department of Defense. December 3, 2020. Available at: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2434513/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/> (accessed 21.12.2020).
  30. Bown C., Kolb M. *Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide.* Peterson Institute for International Economics. December 18, 2020. Available at: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/trump-trade-war-timeline.pdf> (accessed 15.01.2021).
  31. *Hearing on U.S.-China Relations in 2020: Enduring Problems and Emerging Challenges.* U.S.-China Economic and Security Review Commission. September 9, 2020. Available at: [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/September\\_9\\_2020\\_Hearing\\_Transcript.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-12/September_9_2020_Hearing_Transcript.pdf) (accessed 15.01.2021).
  32. Klar R. Trump Administration Appeals Order Blocking Tiktok Ban. *The Hill*, 29.12.2020. Available at: <https://thehill.com/policy/technology/531926-trump-administration-appeals-order-blocking-tiktok-ban> (accessed 15.01.2021).
  33. *United States Strategic Approach to The People's Republic of China.* May, 2020. Available at: <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2193725/united-states-strategic-approach-to-the-peoples-republic-of-china/> (accessed 01.02.2021).
  34. *China Task Force Report.* September 2020. Available at: <https://ru.scribd.com/document/478104010/China-Task-Force-Report> (accessed 03.02.2021).
  35. Walt S.M. America's History of Luck Is Running Out. *Foreign Policy*, 23.12.2020. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/12/23/americas-history-of-luck-is-running-out/> (accessed 01.02.2021).
  36. Titievskaia J. *EU-US Dispute Over Civil Aircraft Subsidies.* European Parliamentary Research Service. 17.11.2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659347/EPRS\\_ATA\(2020\)659347\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/659347/EPRS_ATA(2020)659347_EN.pdf) (accessed 25.12.2020).
  37. EU Imposes Tariffs on \$4bn of US Goods in Boeing Row. *BBC News*, 09.11.2020. Available at: <https://www.bbc.com/news/business-5487337> (accessed 25.12.2020).
  38. Yi W. China Sees 'New Window of Hope' in Ties with U.S. in 2021. *Bloomberg*, 02.01.2021. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-01-02/china-sees-new-window-of-hope-in-ties-with-u-s-in-2021> (accessed 05.01.2021).
  39. *H.R.3206 – Protecting Europe's Energy Security Act of 2019.* Congress.gov. 11.06.2019. Available at <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3206> (accessed 29.12.2020).

40. EU-U.S. LNG Trade U.S. Liquefied Natural Gas (LNG) Has the Potential to Help Match EU Gas Needs. European Commission. 08.01.2020. Available at: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu-us\\_lng\\_trade\\_folder.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu-us_lng_trade_folder.pdf) (accessed 29.12.2020).

## PANDEMIC, PROTESTS, PROTECTIONISM AND PRESIDENTIAL ELECTIONS IN THE USA IN 2020

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp. 31-58)

Received 05.02.2021.

Oksana V. BOGAEVSKAYA ([bogaevsk@imemo.ru](mailto:bogaevsk@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-2127-0475,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
Aleksandra R. BORISOVA ([a-borisova@imemo.ru](mailto:a-borisova@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-0295-1312,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
Aleksey A. DAVYDOV ([adavydov@imemo.ru](mailto:adavydov@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-8899-8746,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
Ekaterina A. DESYATSKY ([elobastova@imemo.ru](mailto:elobastova@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-3598-4404,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
Sergey S. DMITRIEV ([sdmitriev.at.imemo@mail.ru](mailto:sdmitriev.at.imemo@mail.ru)), ORCID: 0000-0003-2538-8219,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
Victoria Ju. ZHURAVLEVA ([zhvika@imemo.ru](mailto:zhvika@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-1911-625X,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
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.  
Vasilisa K. KULAKOVA ([kulakova@imemo.ru](mailto:kulakova@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-0677-4440,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.  
Ksenia O. CHUDINOVA ([xenia.chudinova@gmail.com](mailto:xenia.chudinova@gmail.com)), ORCID: 0000-0002-5557-8956,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

The article analyzes major trends in domestic, social, economic, trade and foreign policy of the USA in 2020. The last year of Donald Trump's presidency became the most traumatic and unpredictable for the country. The COVID-19 pandemic dominated every process in the political, social and economic life of the American society and government. At the same time, it accentuated the main trends of the Trump foreign policy.

Trump became the first president to be impeached twice, the 13th president who after being nominated by his party was not reelected by the society, the first president trying to fight both unknown epidemic and economic crisis during his reelection year, the first president who chose not to come to the inauguration of his successor, the first who made decisive steps to break with American-China interdependence and the first who openly declared that he put American interests above those of the other countries, even the allies. His presidency changed the USA deeply and the last year was the turning point in this transformation. He was the most polarized president and he left behind a deeply divided country.

Trump spent his last year in the White House battling with the pandemic and fighting for power, and it highlighted how limited the capabilities of the American presidency are in the polarized system where political compromise between the parties is no longer possible. At the same time this last year pointed out a critical importance of a leader's personality for politics in all spheres.

*In the time of deep polarization, foreign policy became the only sphere of possible compromise for the parties. Both Democrats and Republicans supported the economic instruments sponsored by Trump of ensuring American leadership in time of pandemic, despite his arrogant style so much criticized by the opposition. After four years of Trump's presidency the policy of sanctions is considered an effective and long-lasting instrument to control the competitors and enhance the American influence.*

*At the same time while the trend of confrontation became dominant during the Trump's presidency and his policy of economic nationalism could have more distant and strategic consequences, the confrontation with key actors such as China demonstrated the limits of American power to influence and to control unilaterally both the global economic and political processes and the behavior of different actors.*

*This article is a result of a collective multi-aspect research of transformations taking place in the US on a real time basis. The analysis is built methodologically on the systemic approach to studying American political, social and economic trends, both domestically and on international level.*

**Keywords:** *COVID-19 pandemic, President Trump, electoral campaign, state of emergency, federal authorities, polarized society, tariff war with China, trade protectionism, technological competition, sanctions, bipartisan consensus.*

*About the authors:*

*Oksana V. BOGAEVSKAYA, Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Sector of External Economic Research, Center of North American Studies.*

*Aleksandra R. BORISOVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Research Associate, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.*

*Aleksey A. DAVYDOV, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Research Associate, Group of Regional Problems, Laboratory "Center of the Middle East Studies".*

*Ekaterina A. DESYATSKY, Junior Researcher, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.*

*Sergey S. DMITRIEV, Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Sector of External Economic Research, Center of North American Studies.*

*Victoria Ju. ZHURAVLEVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of Center of North American Studies.*

*Sergey V. KISLITSYN, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Research Associate, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies. ORCID: 0000-0002-8438-7964*

*Vasilisa K. KULAKOVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Research Associate, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.*

*Ksenia O. CHUDINOVA, Research Associate, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Center of North American Studies.*

**DOI:** 10.20542/afj-2021-1-31-58

## БРАЗИЛИЯ – КАЖДЫЙ САМ ЗА СЕБЯ. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ВО ВРЕМЯ КОРОНАКРИЗИСА

© БЕЛОУС Ю.А., ЛИХАЧЕВА А.Б., 2021

БЕЛОУС Юлия Александровна, стажер-исследователь, аналитик Центра комплексных европейских и международных исследований, аспирант департамента международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики.

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 119017 Москва, Малая Ордынка, 17 ([ybelous@hse.ru](mailto:ybelous@hse.ru)), ORCID: 0000-0002-0871-8223

ЛИХАЧЕВА Анастасия Борисовна, кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований.

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 119017 Москва, Малая Ордынка, 17 ([alikhacheva@hse.ru](mailto:alikhacheva@hse.ru)), ORCID: 0000-0001-6673-3096

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

Белоус Ю.А., Лихачева А.Б. Бразилия – каждый сам за себя. Особенности социальной политики во время коронакризиса. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 1, сс. 59-69. DOI: 10.20542/afj-2021-1-59-69

**DOI:** 10.20542/afj-2021-1-59-69

**УДК:** 316.334.3(81)

Статья поступила в редакцию 15.03.2021.

В статье рассматриваются особенности социальной политики Бразилии до и во время первой и второй волн пандемии *COVID-19*. Уделяется внимание специфике социального развития этой страны накануне распространения коронавирусной инфекции, антикризисным мерам поддержки национального правительства и властей штатов в период пандемии и проблемам реализации антикоронавирусного плана в социальной сфере. В фокусе внимания авторов – социальные эффекты пандемии, в том числе – участие негосударственных акторов, в частности, преступных группировок Бразилии в борьбе с заболеванием. Цель статьи – изучить наиболее заметные меры, принимаемые в стране для нивелирования негативных социальных последствий пандемии. Авторы приходят к выводу о том, что бразильский опыт реагирования на коронакризис отличается невысокой эффективностью из-за накопленных до его начала структурных дисбалансов в экономике и социальной сфере.

**Ключевые слова:** социальная политика Бразилии, пандемия *COVID-19*, антикризисные меры поддержки, антикоронавирусный план в социальной сфере.

Пандемия коронавирусной инфекции оказала значительное влияние на многие измерения развития Бразилии. Это одна из наиболее серьезно пострадавших от *COVID-19* стран не только региона Латинской Америки, но и мира в целом. По результатам исследования, проведенного австралийским аналитическим центром Институт Лоуи (*Lowy Institute*), одно из самых крупных по площади, численности населения и потенциалу экономики государств – Бразилия занимает 98 место (из 98 оцениваемых) в рейтинге стран, ранжированных по эффективности борьбы с пандемией [1]. Более того, она занимает третье место в мире по количеству инфицированных и пострадавших от коронавирусной инфекции – это более 10 млн человек по состоянию на начало марта 2021 г. согласно данным *Worldometers* [2].

По оценкам российского ученого-бразилиевода профессора МГИМО Л.С. Окуновой, эта страна держит “пальму первенства” в Латинской Америке по показателю смертности от COVID-19 [3]. Отечественный исследователь Е.Ю. Косевич утверждает, что страны Латинской Америки, включая Бразилию, сегодня вошли в глобальный кризис с рядом накопленных проблем, способных стать триггером к подрыву социальной сферы [4]. В этом отношении интересным представляется анализ особенностей реагирования Бразилии на вызовы COVID-19 в социальных аспектах. Изучение данных вопросов на нынешнем этапе только начинается.

Социально-экономический кризис, разворачивающийся вследствие пандемии, побудил национальное правительство Бразилии (федерации по своему государственно-территориальному устройству) расширить социальные расходы для нивелирования последствий коронакризиса. На протяжении всего 2020 г. можно было наблюдать ощутимый рост числа антикризисных мероприятий социальной поддержки (более 35), что повлекло за собой масштабное увеличение социальных расходов государства и обеспечило расширение охвата населения социальными программами. Однако несмотря на то, что центральным правительством Бразилии был одобрен достаточно обширный пакет мер социальной поддержки (например, денежные выплаты, распределение школьного питания, оплачиваемые больничные), речь пока не идет о системной трансформации социальной сферы государства.

Более того, расширение и облегчение доступа к ранее существовавшим программам в сфере социального обеспечения носят временный характер, все еще охватывают сравнительно небольшую долю населения и являются, скорее, вынужденной адаптацией к кризисным условиям. Неочевидно, в какой степени и сколь долго правительству Бразилии удастся в дальнейшем сохранить предложенные социальные программы без урезания бюджетных трат и не повторить негативный опыт системного кризиса 2015–2016 гг.

При анализе поставленных вопросов авторы данной статьи обращаются к трудам отечественных и зарубежных ученых, в частности, материалам специалистов по проблемам социальной политики Бразилии, работам авторов, занимающихся изучением вызовов социально-экономического ее развития. С применением институционального подхода рассматриваются меры, принимаемые центральными властями Бразилии и властями штатов для нивелирования последствий пандемии, и социальные эффекты COVID-19 в этой стране.

Несмотря на то, что распространение коронавирусной инфекции стало триггером обострения социально-экономической обстановки, стоит отметить, что в Бразилии социальная политика к этому времени уже претерпевала ряд трудностей. Так, до пандемии социально-экономическая ситуация в стране складывалась не слишком благополучно в результате кризисных явлений в 2015–2016 гг., в том числе, одним из многих симптомов ухудшения можно считать сокращение финансирования программы *Bolsa Família*, предоставлявшей социальную поддержку для малоимущих бразильских семей при наличии у них детей, а также ускоренный рост безработицы. Сокращение бюджета *Bolsa Família* привело к уменьшению числа бенефициаров программы и увеличению очередей на участие в ней. Бразильский исследователь Рожерио Барбоса и его американский коллега Ян Прэйтс полагают, что главной причиной сохранения бедности в Бразилии является именно отказ от широкой социальной политики после 2015 г. [5, р. 31]

Системной проблемой стал и высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи, с которым Бразилия подошла к пандемии. В 2014–2015 гг. вследствие спада национальной экономики и социально-экономического кризиса ряды безработных пополнили около 9 млн человек [6]. Постоянный бюджетный дефицит (до 6% ВВП в год) не позволил во второй половине 2010-х годов своевременно решить задачу создания новых рабочих мест, и до начала коронакризиса безработица составляла 11% по сравнению с 6% в 2013 г. [7] Ее уровень продолжал увеличиваться вплоть до января 2020 г., а на фоне набирающей обороты пандемии COVID-19 этот показатель вырос за период весеннего этапа коронакризиса еще на два процентных пункта.

## АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ ПО РАСШИРЕНИЮ ПОМОЩИ ПОТЕРЯВШИМ РАБОТУ

Во время первой волны COVID-19 правительство Бразилии объявило о намерении принять ряд мер, направленных преимущественно на расширение помощи потерявшим работу. Предпосылкой к этому можно считать уже существовавшую нестабильную ситуацию на рынке труда, триггером к обострению которой стала пандемия. Если до прихода первой волны заболевания в стране был зафиксирован достаточно высокий уровень безработицы – 12.6% (в начале 2020 г.)<sup>1</sup>, то с распространением коронавирусной инфекции по состоянию на второй квартал 2020 г. уровень безработицы вырос и составил 14.6% (наиболее высокий показатель по сравнению с периодом начиная с 2012 г.), а в третьем квартале хотя и снизился, но весьма незначительно – до 13.9% [7]. Рекордных значений безработица достигла среди молодежи в возрасте от 18 до 24 лет, к ноябрю 2020 г. этот показатель составил 31.4% [8].

Именно рост безработицы в Бразилии, ускорившийся вследствие пандемии, побудил центральные власти принять ряд мер в рамках антикризисного плана. В первую очередь, ориентируясь на опыт преодоления негативных последствий глобального финансово-экономического кризиса 2008 г., правительство увеличило социальные выплаты наиболее уязвимым группам населения.

Во-первых, во время первой волны пандемии была запущена программа выплаты пособия по сохранению трудоустройства и дохода в чрезвычайной ситуации из федеральных резервов на случай сокращения рабочих часов и заработной платы в результате карантинных мер, а также временного прекращения рабочих контрактов. По информации правительства Бразилии, пособие подразумевало перечисление ежемесячных платежей, эквивалентных тем, что работник получил бы в качестве страховки по безработице и соглашения о сокращении заработной платы (или соглашения о временном отстранении от работы) [9]. Размер пособия составил 80% ранее получаемых доходов. Согласно оценкам департамента международного и регионального сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации, в Бразилии общие расходы государственного бюджета на программу составили около 0.7% ВВП и помогли сохранить более 7 млн рабочих мест [10, р. 7].

Во-вторых, была расширена помощь малоимущим категориям населения, которые оказались в наиболее уязвимом положении с наступлением COVID-19. Так, принятие инструмента экстренного базового дохода, введенного законом № 13.982 от 2 апреля 2020 г., облегчило последствия пандемии для малоимущих и нуждающихся. Программа предполагала денежные выплаты в размере 600 бразильских реалов на человека в течение трех месяцев [11]. Стоимость этих мер поддержки оценивается в 8.5 млрд долл. США [12].

В-третьих, еще одним направлением поддержки незащищенных категорий стало дополнительное финансирование в размере 500 млн долл. США в рамках упомянутой выше программы *Bolsa Família* [10, р. 9]. Более того, *Bolsa Família* была расширена включением в нее более 1 млн бенефициаров (что оценивается в сумму до 2 млрд бразильских реалов или около 0.4 млрд долл. США) [13] и предусматривала действия, направленные на сокращение периода ожидания участия. Решение выделить дополнительные средства было принято после опыта сокращения бюджета программы в 2015–2016 гг. [14]

Тем не менее, даже с учетом дополнительного финансирования и расширения потенциальных бенефициаров, программа охватила всего 14.2 млн человек на июль 2020 г., или 6.6% жителей Бразилии [15]. Более того, программа обладала рядом ограничений, среди которых можно отметить недостаточный охват схожих пострадавших групп, в частности, граждан с нестабильным заработком, к которым относится почти две трети населения страны [5, р. 31]. Данная проблема, по оценкам Р. Барбоса и Я. Прэйтса, не решается в рамках государственной социальной политики, пути выхода из нее осознаются, но откладываются при возникновении каждой новой ситуации нестабильности в экономике [7].

<sup>1</sup> Для сравнения: уровень безработицы на конец 2014 г. составлял 6.5% и после постепенно вырос до 13.7% в 2017 г. (то есть фактически удвоился) и больше не опускался ниже уровня в 11%, зафиксированных на конец 2019 г. [7]

Правительство Бразилии заявило о поддержке граждан с низким уровнем доходов в виде льгот на коммунальные услуги и приостановки отключения от коммунальных услуг из-за неуплат. Так, согласно данным Министерства экономики Бразилии, в рамках ответных действий страны на вызовы COVID-19 были анонсированы мероприятия по следующим трекам социальной сферы: “Поддержка семей” и “Поддержка занятости”. В первый трек вошли, в частности, субсидирование оплаты счетов за электричество на срок до трех месяцев для граждан с низким уровнем дохода, приостановка Агентством по электроэнергетике отключения электроэнергии из-за неуплат сроком на три месяца, перераспределение натуральной помощи (например, школьного питания) [13].

По треку “Поддержка занятости” были объявлены, с одной стороны, меры защиты и сохранения рабочих мест, включая режим удаленной работы, а также возможность индивидуальных оплачиваемых и обязательных отпусков, пропорциональное сокращение заработной платы в зависимости от рабочего времени. С другой стороны, анонсировалась программа экстренного сохранения занятости, по которой федеральное правительство санкционировало сокращение рабочего времени и заработной платы в обмен на сохранение рабочих мест [13, р. 3].

Объявленные общенациональным правительством меры в социальной сфере и расширение социальных расходов стали ответной реакцией на социально-экономический кризис, разворачивающийся на фоне пандемии. В результате президент страны Жаир Болсонару поддержал введение для пострадавших от кризиса семей дополнительных пособий в размере 109 долл. США в месяц. Обещание выплат было воспринято позитивно и привело к подъему рейтингов президента [15].

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ТОРГОВЫЕ МЕРЫ

Тяжесть пандемии федеральное правительство пыталось снизить и за счет стимулирования импорта медицинских масок, респираторов, дыхательных аппаратов, поступающих в основном из стран – участниц интеграционных объединений в регионе (например, интеграционного объединения ряда государств Латинской Америки МЕРКОСУР, участницей которого Бразилия является). С 20 марта 2020 г. началось постепенное снижение уровня импортных пошлин на часть продукции данного профиля, ввозимых из государств – членов Латиноамериканской ассоциации интеграции (ЛАИ) [16].

Помимо привлечения импорта из соседних стран – участниц интеграционных объединений, на национальном уровне правительство стремилось к поддержанию местных предпринимателей. 26 марта 2020 г. министр экономики Паоло Гуэдес анонсировал пакет мер по экономическому стимулированию. Пакет включал в себя поддержку малоимущих и самозанятых, малого и среднего бизнеса, послабления в трудовом законодательстве для сохранения рабочих мест, а также временное снижение налогового бремени путем откладывания сроков выплаты налогов [17].

Однако расходы на социальную сферу и поддержку предприятий осуществлялись без существенного сокращения других статей бюджета. В итоге к концу 2020 г. в Бразилии сложилась ситуация, при которой таможенные пошлины снижались (на часть товаров на время отменялись вовсе), выплата налогов откладывалась, и одновременно вводились новые социальные пособия для граждан и субсидии для подверженных кризису предприятий и отраслей. По оценкам экспертов, без государственной поддержки доходы домохозяйств на душу населения упали бы на 5%, а уровень бедности возрос с 18.7 до 21.9% [18]. Перечисленные меры помогли населению встретить кризис с меньшими издержками и частично снизили трудовую миграцию внутри и вне страны, но повысили риски экономического кризиса впоследствии (особенно опасного в условиях и без того высокого уровня безработицы в Бразилии и не до конца ликвидированных последствий кризиса 2015–2016 гг.).

По оценкам американского рейтингового агентства *Fitch Ratings*, правительство Бразилии в 2021 г. рискует превысить лимит расходов, установленный после импичмента

президента Дилмы Русеф в 2016 г. [19] Это также повышает риски роста государственного долга, снижения инвестиционной привлекательности и политической нестабильности из-за необходимости в среднесрочной перспективе сокращения или отмены действующих ныне социальных расходов.

### ПРОБЛЕМЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ АНТИКОРОНАВИРУСНОГО ПЛАНА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Правительственный антикоронавирусный план в социальной сфере отличался обширностью вводимых мер с опорой на действующие социальные программы, одной из которых стала, в частности, упомянутая *Bolsa Família*. Тем не менее трудности в социальной сфере Бразилии до пандемии 2020 г. заметно повлияли на этот масштабный план действий.

Во-первых, проявилась *недостаточная эффективность адресных трансфертов* в рамках антикоронавирусной программы экстренной социально-экономической помощи наиболее уязвимым категориям населения Бразилии. С одной стороны, перераспределение финансовых ресурсов в пользу малоимущих уже оказывается недостаточным, потому что необходимы условия для снижения рисков потери занятости и дохода. В то же время фокус программы экстренного базового дохода, предполагающий денежные выплаты в размере 600 бразильских реалов сроком на три месяца нуждающимся семьям, оказался смещен в сторону малоимущих категорий граждан, в то время как две трети населения страны находится в группе лиц с нестабильными доходами, однако действие программы на данные группы населения не распространяется [5].

С другой стороны, несмотря на то что экстренная социальная помощь улучшила временно положение наименее обеспеченных групп населения, она *не способствовала решению структурных задач*. Более того, по оценкам исследователей, вне компенсационных выплат (пособия по безработице, экстренный базовый доход) остается 26 млн бразильских работников, которые составляют почти четверть экономически активного населения [5, р. 32]. При этом необходимо понимать, что проблема бедности в Бразилии чрезвычайно сложна и многомерна, а ее решение должно включать в себя в том числе изменение жилищных условий для уязвимых групп населения, обеспечение им доступа к общественным услугам, сокращение уровня преступности в регионе, создание рабочих мест – то есть то, что нельзя решить одноразовыми выплатами и в короткие сроки.

Во-вторых, неочевидно, в какой степени бюджет социальной программы *Bolsa Família* и доступ к ней не будут урезаны в среднесрочной перспективе, по мере преодоления пандемии и ее последствий, по аналогии с опытом 2015–2016 гг. Известно, что *Bolsa Família*, которая в первые годы после своего введения (2002–2006) оценивалась как весьма эффективная и подающая большие надежды, претерпевала ограничения финансирования в ходе своей реализации и до пандемии *COVID-19*. В результате кризисных явлений в бразильской экономике в 2015–2016 гг. бюджет программы значительно сократился. На август 2020 г. она охватывала 13.8 млн семей (что составляло около 6% населения), которым выплачивалось пособие в среднем в размере 34 долл. США в месяц (в то время как минимальная заработная плата в Бразилии находится на уровне 190 долл. США в месяц) [20].

В-третьих, существенным недостатком реализации антикризисного плана в социальной сфере стало *отсутствие кооперации между федеральным и региональным уровнями управления, а также игнорирование помощи и рекомендаций со стороны международного сообщества*. Так, президент страны Ж. Болсонару нередко отрицал опасность *COVID-19*, скептически высказывался относительно мер социальной изоляции и игнорировал советы как международных организаций, включая Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), так и национальных ведомств в сфере охраны здоровья, например, Министерства здравоохранения Бразилии.

Помимо прочего, пандемия стала триггером активизации субъектами бразильской федерации – штатами – политики “стягивания полномочий на себя”. В этом отношении

на региональном уровне губернаторы принимали достаточно хаотичные меры по урегулированию ситуации, в зависимости от степени поддержки курса президента, полагаясь на доступные им полномочия в масштабах территорий штатов [21, р. 4].

Таким образом, несмотря на расширение социальных расходов и облегчение доступа к существующим программам, меры, предлагаемые федеральным правительством Бразилии носили фактически ситуативный, временный характер и обладали рядом дефектов, среди которых главные: недостаточная эффективность адресных трансфертов и, в частности, программы социальной поддержки *Bolsa Familia* и слабая координация действий между центром и регионами страны. Открытым остается вопрос, насколько антикризисные меры являются преходящей адаптацией к вызовам пандемии и будут ли они способствовать системной трансформации социальной сферы Бразилии в средне- и долгосрочном периодах.

### ОПЫТ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ В ШТАТАХ БРАЗИЛИИ

В условиях высокого уровня федерализации страны и широких полномочий регионов борьба с пандемией *COVID-19* в различных штатах разительно отличалась по характеру вводимых мер и их итоговой эффективности. Власти штатов и муниципалитетов самостоятельно распоряжались бюджетом и принимали решения в сферах здравоохранения, охраны труда и образования. В общем многообразии разработанных стратегий по борьбе с пандемией выделяются несколько показательных примеров.

#### Истории успеха

Можно назвать три наиболее успешных опыта борьбы с пандемией в штатах по таким критериям, как скорость реагирования на первые случаи заболеваний, масштаб объявленных региональным правительством мер и перечень мер для хеджирования рисков распространения коронавирусной инфекции.

Первым подобным опытом можно считать практику властей штата Эспириту-Санту. Это один из самых густонаселенных штатов в Бразилии, количество смертей от *COVID-19* в нем остается относительно невысоким [22]. Особенность Эспириту-Санту в том, что этот штат начал вводить меры по предотвращению распространения коронавирусной инфекции уже после выявления 50-го случая заболевания на своей территории. Здесь незамедлительно были объявлены карантинные меры: отложено проведение массовых мероприятий, ограничено посещение общественных мест, закрыты школы и объявлен карантин для граждан, входящих в группу риска [22].

Второй положительный опыт продемонстрировал штат Рондония. Специфика данного опыта заключается в том, что в нем приостановка массовых мероприятий, закрытие школ на карантин началось еще до выявления первого случая *COVID-19*. Более того, уже в марте 2020 г. правительство штата решило вопросы увеличения численности больничных коек и наличия оборудования, необходимые для лечения зараженных [22]. Раннее реагирование на угрозу распространения заболевания также значительно повлияло на успех штата в борьбе с вирусом.

Третьим позитивным опытом можно назвать противодействие распространению инфекции в штате Сан-Паулу. В 2021 г. его губернатор Жуан Дория заключил соглашение с китайской компанией *Sinovac* для закупки вакцины *CoronaVac*, поскольку, по мнению администрации штата, вакцины *AstraZeneca* от федеральных властей не хватило бы для самого многочисленного по населению штата страны [23]. До этого в марте 2020 г. губернатор на встрече с президентом Ж. Болсонару заявил, что федеральному правительству следует ограничить вмешательство в предпринимаемые штатом меры по борьбе с пандемией. В итоге верховный суд Бразилии разрешил Сан-Паулу отложить выплату долга федеральным властям, чтобы эти финансовые средства могли быть перенаправлены на поддержку системы здравоохранения [24]. Тем не менее число новых случаев заболевания и летальных исходов в Сан-Паулу пусть и меньше средних по стране показателей первой волны, но все еще находится на достаточно высоком уровне: по состоянию на 5 марта 2020 г. было зарегистрировано 2860 новых случаев [25].

### Провалы в борьбе с пандемией

В некоторых штатах опыт борьбы с COVID-19 был не столь удачным, а противодействие заболеванию оказалось крайне неэффективным. Самые серьезные трудности возникли в штате Амазонас, который продемонстрировал наименьшую готовность к вызовам и угрозам пандемии как с точки зрения нехватки оборудования (например, аппаратов искусственной вентиляции легких – ИВЛ), так и в части несвоевременного принятия ограничительных мер. Результатом стали рост социального напряжения, необходимость перегрузки местной системы здравоохранения и высокая смертность среди населения штата от коронавирусной инфекции. Во время первой волны в апреле 2020 г. в столице штата Манаусе ежедневно умирали более 100 человек, что потребовало от властей организации массовых захоронений скончавшихся от COVID-19 граждан [26]. Ушедший в отставку федеральный министр здравоохранения Луис Энрике Мандетта сообщал, что власти Амазонас не только не ограничили внутреннее передвижение, но и перевозил пациентов с симптомами COVID-19 из столицы в другие штаты, “не устанавливая кордонов для биологической безопасности” [27].

### УСИЛЕНИЕ КРИМИНАЛЬНЫХ ГРУППИРОВОК В УСЛОВИЯХ COVID-19

Спецификой бразильского опыта реагирования на COVID-19 стал рост уровня активности в общественно-политической жизни страны негосударственных субъектов – криминальных группировок, также принявших своеобразное участие в борьбе с новым бедствием. По мнению исследователей Райана Берга (Американский институт предпринимательства) и Андреа Варсори (Сеть исследований городского насилия), карантинные меры правительства Бразилии не способствовали сокращению масштабов насилия преступными группировками [28]. Вместе с тем последние расширяли свое влияние и посредством присоединения к общим трендам, актуальным в кризисных условиях (соблюдение комендантского часа, ограничений на передвижение, распространение средств индивидуальной защиты, деятельность по защите прав заключенных) наряду с традиционными практиками вымогательства, насильственных методов и интенсификацией незаконного оборота наркотиков даже в условиях перебоев поставок.

Рост уровня активности криминальных группировок в период пандемии можно рассмотреть с нескольких точек зрения. Во-первых, наблюдалось *увеличение случаев насилия бразильскими преступными группировками во время изоляции на уровне некоторых штатов*. Например, по данным Р. Берга и А. Варсори, в Сеара и Риу-Гранди-ду-Норти в марте 2020 г. было зафиксировано снижение количества преступлений со смертельным исходом (–21.8% и –12.5% соответственно), затем – рост этого показателя в апреле (+22% и +12.7%) [28], а в штате Пернамбуку наблюдалась обратная тенденция: рост в марте (+22.4%), затем снижение в апреле (–11.4%). В штате Рио-де-Жанейро также возросло число убийств вследствие местных войн за влияние на территориях этого субъекта [29]. Согласно данным следственной организации Инсайт Крайм (*InSight Crime*), исследующей вопросы преступности в странах Латинской Америки, в штатах Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро за первые четыре месяца 2020 г. полицейскими при задержании или в ходе спецопераций было убито на 30% (!) больше, чем за тот же период 2019 г. [30]

В апреле 2020 г. в Бразилии было зафиксировано больше криминальных смертельных случаев, чем до пандемии в феврале. Случаи снижения уровня преступлений с летальным исходом описывают лишь ситуации сокращения насилия по отношению к мирному населению [30], в то время как фавелы (бразильские трущобы с ограниченным присутствием института государства в них) в штатах с большим количеством конкурирующих уличных банд вели активные войны за сферы влияния, устраняя своих соперников и вступая в столкновения с местной полицией [31].

Во-вторых, *влияние преступных группировок в фавелах укрепилось за счет их собственного “комплекса” антковидных мер*. Криминальные группы проявили гибкость и по-своему способствовали борьбе с COVID-19, например, в трущобах Рио-де-Жанейро (таких как Росинья и Видигал). Например, лидеры банды “Красное командование”, базирующейся в Рио-де-Жанейро, для замедления распространения заболевания ввели комендантский

час под угрозой наказания за неповиновение [32]. В то же время преступные группы распространяли средства индивидуальной защиты и частично перепрофилировали инфраструктуру по выпуску химических веществ, используемых для синтеза наркотиков, в целях выпуска дезинфицирующих средств для рук [33]. Помимо комендантского часа и распространения средств индивидуальной защиты криминальные группировки осуществляли кражу тестов на наличие коронавирусной инфекции из аэропорта Сан-Паулу для организации тестирования в фавелах, а также запрещали въезд на свою территорию посторонних лиц. В других фавелах Рио-де-Жанейро банды нередко контролировали численность людей на улицах (перемещение строго в группах по два человека), угрожали расправой в случае выхода после 20:30, раздавали гражданам мыло и принуждали их мыть руки в фонтанах перед входом на территорию фавел. Также наркокартели накладывали ограничения на порядок работы церквей: храмы должны были закрываться в определенное время, а в некоторых районах прихожане и вовсе могли посещать только уличные службы.

Исследователь Хосе Мигель Круз из Центра исследований Латинской Америки и Карибских островов Международного университета во Флориде высказал мысль о том, что банды вводили карантин не столько из-за высокого уровня гражданского самосознания, сколько из-за желания показать, что они являются действующей властью, а федеральные институты фактически беспомощны в регионах [33]. Со своей стороны, противоречивая политика бразильских властей объективно способствовала такой позиции. В этом отношении показательно, что во время первой волны пандемии центральным властям, в частности, министру здравоохранения (занимал должность до апреля 2020 г.) Л. Э. Мандетте пришлось вступить в переговоры с криминальными группировками для обеспечения безопасного проезда кортежей скорой помощи через управляемые бандами территории [34].

В-третьих, уличные банды проявили своеобразную *активность по вопросу защиты прав заключенных*. В период пандемии власти федерального и регионального уровней отложили освобождение некоторых отбывших свое наказание преступников, в тюрьмах наблюдались проблемы с поставками питания и медикаментов, а заключенным с симптомами, схожими с проявлением *COVID-19*, было отказано в медицинской помощи из-за перегрузки системы здравоохранения. В начале мая 2020 г. несколько членов организованных преступных группировок Манауса, столицы штата Амазонас, взяли в заложники семь охранников тюрьмы Пуракекуара, чтобы с помощью шантажа требовать от властей улучшения условий содержания в тюрьме [35].

Наконец, параллельно своим действия по борьбе с коронавирусной инфекцией, преступные группировки продолжали незаконный оборот наркотиков и иную нелегальную деятельность. Перебои в поставках и торговле наркотиками не остановили экспорт незаконных товаров в такие регионы, как Европа [28].

Таким образом, местные банды и наркокартели в Бразилии, долгое время представляющие собой альтернативу федеральной власти в некоторых сферах, в рамках пандемии укрепили свое влияние. На подконтрольных территориях они фактически подменяют собой государство и его институты, что и проявилось совершенно отчетливо в период пандемии. Неочевидно, насколько пандемия и в дальнейшем будет подпитывать мощь преступных группировок на тех или иных территориях страны. В свою очередь, федеральные власти и власти штатов столкнулись по сути с новым явлением на общественно-политическом ландшафте страны, в итоге им, вероятно, придется вступить в диалог с криминальными группами, значительно усилившими свое влияние.

\* \* \*

На сегодняшний день бразильский опыт реагирования на пандемию *COVID-19* остается одним из самых неудачных, несмотря на серию инициатив, принятых для смягчения кризиса. Накопленные в стране структурные дисбалансы рискуют только усугубиться из-за тактических мер поддержки. Эскалация социальных вызовов, вероятно, уже в ближайшее время либо потребует четкого плана по преодолению не только острых ковидных вызовов, но и существующих и растущих кризисных явлений в экономике и социальной сфере, либо приведет к обновлению в высшем политическом руководстве страны.

Несмотря на расширение социальных расходов и облегчение доступа к существующим программам, меры, предлагаемые правительством Бразилии, носят временный характер и обладают рядом недочетов, среди которых недостаточная эффективность адресных трансфертов и, в частности, главной программы социальной поддержки *Bolsa Família*. Открытым остается вопрос о том, насколько антикризисные мероприятия и действия являются временной адаптацией к вызовам пандемии или будут способствовать системной трансформации социальной сферы Бразилии в средне- и долгосрочном периоде.

Более того, наблюдается использование сложившейся ситуации преступными группировками для “выдавливания” государства и расширения собственных зон влияния. В данной ситуации в понимании таких преступных группировок важна не борьба с COVID-19 в том виде, в каком ее мыслит мировое сообщество в целом. Подобных задач преступные структуры не ставят в принципе, оставляя в числе главных своих целей нелегальный бизнес и террор населения. Точно так же их деятельность в тюрьмах можно лишь условно трактовать как действия в интересах заключенных, поскольку в первую очередь их интересуют только условия содержания собственных “авторитетов” и их привилегии. Карантинные мероприятия они рассматривают с той же точки зрения. Поэтому пандемия усугубила серьезность вызовов, которые бразильское государство имело в лице преступных структур.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Covid Performance Index. Lowy Institute. Available at: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#country-compare> (accessed 02.03.2021).
2. COVID-19 Coronavirus Pandemic. Reported Cases and Deaths by Country or Territory. Worldometers. Available at: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (accessed 02.03.2021).
3. Окунева Л.С. Пандемия коронавируса “перелетела” в Латинскую Америку. МГИМО университет. 24.05.2020. [Okuneva L.S. Pandemija koronavirusa “pereletela” v Latinskuyu Ameriku [The Coronavirus Pandemic ‘Flew’ to Latin America]. MGIMO University. 24.05.2020]. Available at: <https://mgimo.ru/about/news/experts/pandemija-koronavirusa-pereletela-v-latinskuyu-ameriku/> (accessed 15.04.2021)].
4. Косевич Е.Ю. Латинская Америка: коронавирус и новый политический ландшафт. *Латинская Америка*, 2020, № 10, сс. 39-53. [Kosevich E.Yu. Latinskaya Amerika: koronavirus i novyi politicheskii landshaft [Latin America: Coronavirus and a New Political Landscape]. *Latinskaya Amerika*, 2020, no. 10, pp. 39-53.]
5. Prates I., Barbosa R. The Impact of COVID-19 in Brazil: Labour Market and Social Protection Responses. *The Indian Journal of Labour Economics*, 2020, vol. 63, pp. 31-35. DOI: 10.1007/s41027-020-00252-3
6. Oliveira G., Coronato M. Como o Brasil Entrou, Sozinho, na Pior Crise da História. *EPOCA*, 04.04.2016. Available at: <https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/04/como-o-brasil-entrou-sozinho-na-pior-crise-da-historia.html> (accessed 02.03.2021).
7. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. IBGE. Available at: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego) (accessed 03.03.2021).
8. Alvarenga D. Desemprego no Brasil salta a taxa global de 14,6% no 3º trimestre e atinge 14,1 milhões. *Economia*, 27.11.2020. Available at: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/27/desemprego-no-brasil-atinge-146percent-no-trimestre-encerrado-em-setembro.ghtml> (accessed 03.03.2021).
9. Emergency Employment and Income Preservation Benefit. The Official Website of the Government of Brazil. Available at: <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/proteja/estrangeiro/english/flyer-eng.pdf> (accessed 03.03.2021).
10. Страновой обзор: Опыт Бразилии в борьбе с COVID-19. Департамент международного и регионального сотрудничества СП РФ. 09.06.2020. [Country Overview: Brazil’s Experience in the Fight Against COVID-19. Department of International and Regional Cooperation of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 09.06.2020. (In Russ.)] Available at: [https://ach.gov.ru/upload/pdf/Страновой%20обзор\\_Бразилия\\_рус.pdf](https://ach.gov.ru/upload/pdf/Страновой%20обзор_Бразилия_рус.pdf) (accessed 03.03.2021).
11. Lei Nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Presidência da República. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm) (accessed 03.03.2021).
12. Brazil: Government and Institution Measurements in Response to COVID-19. KPMG. 09.09.2020. Available at: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (accessed 03.03.2021).
13. Brazil’s Policy Responses to COVID-19. Ministério de Economia. 07.04.2020. Available at: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19> (accessed 03.03.2021).
14. Bolsa Família Alcançou mais de 14,2 milhões de lares em julho. Governo do Brasil. 28.07.2020. Available at: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/bolsa-familia-alcancou-mais-de-14-2-milhoes-de-lares-em-julho> (accessed 03.03.2021).
15. Avaliação do Presidente Jair Bolsonaro. Datafolha. 12.08.2020. Available at: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/08/14/da7301f937d9224fe7ddf4cc81bcdf87ab.pdf> (accessed 03.03.2021).

16. Decreto Nº 10.285, de 20 de Março de 2020. Presidência da República. Available at: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10285.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10285.htm) (accessed 03.03.2021).
17. Brazil: Tax Developments in Response of COVID-19. KPMG. Available at: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-tax-developments-in-response-to-covid-19.html> (accessed 03.03.2021).
18. Barbosa R.J., Prates I. Efeitos Do Desemprego, Do Auxílio Emergencial e Do Programa Emergencial de Preservação Do Emprego e Da Renda (MP 936) Sobre a Renda, a Pobreza e a Desigualdade Durante e Depois Da Pandemia. *Mercado de Trabalho*, 2020, vol. 69, pp. 65-79. DOI: 10.38116/bmt69/notastecnicas2
19. Fitch Affirms Brazil at 'BB-'; Outlook Negative. FitchRatings. 18.11.2020. Available at: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-brazil-at-bb-outlook-negative-18-11-2020> (accessed 03.03.2021).
20. Osborn C. Coronavirus-Hit Brazil Considers Major Public Funds for Poor and Unemployed. *NPR*, 31.09.2020. Available at: <https://www.npr.org/2020/08/31/906215778/coronavirus-hit-brazil-considers-major-public-funds-for-poor-and-unemployed> (accessed 03.03.2021).
21. Barberia L., Moreira N., Oliveira M., Cantarelli L., Pereira F., Seelaender I., Zamudio M., Schmalz P. *Lack of Coordination Between the Federal Government and States Undermines Social Distancing Policies. Increased and Unregulated Relaxation Could Aggravate the Pandemic*. Redes de Políticas Públicas e Sociedade. 30.04.2020. Available at: <https://redepesquisasolidaria.org/en/bulletins/bulletin-4/lack-of-coordination-between-the-federal-government-and-states-undermines-social-distancing-policies-increased-and-unregulated-relaxation-could-aggravate-the-pandemic/> (accessed 03.03.2021).
22. Silva L., Lima A., Polli D., Razia P., Pavao L., Cavalcanti M., Toscano C. *Social Distancing Measures in the Fight against COVID-19 in Brazil: Description and Epidemiological Analysis by State*. SciELO. 18.09.2020. Available at: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2020000905003&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2020000905003&script=sci_arttext&tlng=en) (accessed 05.03.2021).
23. Milz T. How a Coronavirus Variant is Overrunning Brazil. *Deutsche Welle*, 04.03.2021. Available at: <https://www.dw.com/en/how-a-coronavirus-variant-is-overrunning-brazil/a-56776626> (accessed 06.03.2021).
24. Savarese M., Biller D. Brazil's Governors Rise Up Against Bolsonaro's Virus Stance. *AP News*, 26.03.2020. Available at: <https://apnews.com/article/36fa0e82581a1fdd6b97f2c34ccc9b1d> (accessed 06.03.2021).
25. *Dados COVID-19 no Brasil*. Governo do Brasil. Available at: [https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html) (accessed 06.03.2021).
26. Phillips T., Maisonnave F. 'Utter Disaster': Manaus Fills Mass Graves as Covid-19 Hits the Amazon. *The Guardian*, 30.04.2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/30/brazil-manaus-coronavirus-mass-graves> (accessed 06.03.2021).
27. В Бразилии считают, что новый штамм коронавируса может вызвать "мегаэпидемию" в стране. TASS, 29.01.2021. [In Brazil, It is Believed That a New Strain of Coronavirus Can Cause a "Mega-Epidemic" in the Country. TASS, 29.01.2021. (In Russ.)] Available at: <https://tass.ru/obschestvo/10574879> (accessed 03.03.2021).
28. Berg R., Varsori A. *COVID-19 is Increasing the Power of Brazil's Criminal Groups*. 28.05.2020. Available at: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/05/28/covid-19-is-increasing-the-power-of-brazils-criminal-groups/> (accessed 06.03.2021).
29. *ISP Dados Visualização*. Instituto De Segurança Pública. Available at: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br> (accessed 06.03.2021).
30. Goodwin Z. *Brazil Police Killings Rise During Coronavirus Pandemic*. Insight Crime. 02.07.2020. Available at: <https://insightcrime.org/news/brief/brazil-police-killings-pandemic/> (accessed 06.03.2021).
31. Otávio C. *Isolamento Social Não Altera Números De Homicídios Registrados Em Março No Estado Do Rio, Segundo ISP*. Available at: <https://oglobo.globo.com/rio/isolamento-social-nao-altera-numeros-de-homicidios-registrados-em-marco-no-estado-do-rio-segundo-isp-24369592> (accessed 14.04.2021).
32. Briso C., Phillips T. Brazil Gangs Impose Strict Curfews to Slow Coronavirus Spread. *The Guardian*, 25.03.2020. Available at: <https://amp.theguardian.com/world/2020/mar/25/brazil-rio-gangs-coronavirus> (accessed 06.03.2021).
33. Padgett T. *That COVID-19 Story of Hope About Latin America's Gangs? No Hope of Happening*. 23.04.20. Available at: <https://www.wlrn.org/news/2020-04-23/that-covid-19-story-of-hope-about-latin-americas-gangs-no-hope-of-happening> (accessed 06.03.2021).
34. Lindner J., Borges A. *Ministério dialoga com o tráfico e a milícia, diz Mandetta*. Terra. 08.04.2020. Available at: [https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/ministerio-dialoga-com-o-trafico-e-a-milicia-diz-mandetta\\_a\\_90e4627d550049272f8242e7b94c75e9qwxjeix4.html](https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/ministerio-dialoga-com-o-trafico-e-a-milicia-diz-mandetta_a_90e4627d550049272f8242e7b94c75e9qwxjeix4.html) (accessed 06.03.2021).
35. Kelly B., Slattey G. Prisoners Take Guards Hostage in Brazil's Coronavirus-Hit Manaus. *Reuters*, 02.05.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-prison-rebellion/prisoners-take-guards-hostage-in-brazils-coronavirus-hit-manaus-idUSKBN22E0KB> (accessed 06.03.2021).

## BRAZIL – EVERYONE IS ON THEIR OWN. CHARACTERISTICS OF SOCIAL POLICY DURING THE COVID-19 CRISIS

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp. 59-69)

Received 15.03.2021.

Iuliia A. BELOUS, ([ybelous@hse.ru](mailto:ybelous@hse.ru)), ORCID: 0000-0002-0871-8223,  
Higher School of Economics – National Research University, Russian Federation, 119017 Moscow,  
Malaya Ordynka, 17.  
Anastasia B. LIKHACHEVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), ([alikhacheva@hse.ru](mailto:alikhacheva@hse.ru)), ORCID: 0000-0001-6673-3096,  
Higher School of Economics – National Research University, Russian Federation, 119017 Moscow,  
Malaya Ordynka, 17.

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

The article is focused on the Brazil's social policy before and during the first and the second waves of the COVID-19 pandemic. The authors highlight the specific features of the country's social policy and at the social impact of the crisis, particularly looking at the example of the Brazilian criminal groups` participation in the fight against the pandemic. The article provides an overview of the measures adopted by the Brazilian Government to mitigate the negative consequences of COVID-19 in the social sphere. It is concluded that the effectiveness of the Brazilian response to the coronacrisis is low due to the structural imbalances accumulated before the outbreak of the pandemic.

The article consists of three parts. The first analyses the main features of the country's social policy before the outbreak of COVID-19. It reveals that Brazil's social policy has already been struggling before the pandemic due to the effects of the 2015-2016 crisis. The second part of the article focuses on the anti-crisis measures adopted by the Brazilian Government during the pandemic and problems with implementing the anti-coronavirus plan in the social sphere. Examples of successful and failed experiences in the fight against the pandemic in Brazilian states are provided. The third part is devoted to the positions of the criminal groups on the issue of combating the pandemic, especially in the favelas that are the most vulnerable parts of the country. The specificity of Brazilian experience in responding to the COVID-19 pandemic relates to the growing influence of such non-state actors.

The authors come to a conclusion that Brazilian response to the pandemic cannot be considered successful, despite numerous governmental initiatives to mitigate the crisis. The problems and shortcomings of the previous development do not allow Brazil to make an instant breakthrough in the field of social policy with emergency measures. The success of the proposed measures depends on the Brazilian Government`s ability to address the structural problems in the social sphere.

**Keywords:** Brazil's social policy, COVID-19, coronavirus pandemic, anti-crisis support measures, anti-coronavirus plan in the social sphere, non-state actors.

About the authors:

Iuliia A. BELOUS, Research Assistant, Analyst, Centre for Comprehensive European and International Studies, Postgraduate Student, School of International Affairs, Faculty of World Economy and International Affairs.  
Anastasia B. LIKHACHEVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Director, Centre for Comprehensive European and International Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2021-1-59-69

## ПОТЕНЦИАЛ РЕАГИРОВАНИЯ ФРАНКО-GERMANСКОГО ТАНДЕМА НА ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ

© ТИМОФЕЕВ П.П., ХОРОЛЬСКАЯ М.В., 2021

ТИМОФЕЕВ Павел Петрович, кандидат политических наук, заведующий сектором региональных проблем и конфликтов отдела европейских политических исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, 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 Российской академии наук, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([khorolskaja.marya@yandex.ru](mailto:khorolskaja.marya@yandex.ru)), ORCID: 0000-0002-1885-7729

---

Тимофеев П.П., Хорольская М.В. Потенциал реагирования франко-германского тандема на вызовы безопасности. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 1, сс. 70-83. DOI: 10.20542/afj-2021-1-70-83

---

DOI: 10.20542/afj-2021-1-70-83

УДК: 339.924+327.5(4)

Статья поступила в редакцию 28.12.2020.

Статья посвящена роли франко-германского тандема в развитии потенциала реагирования Европейского союза на угрозы безопасности. В работе анализируется взаимодействие Берлина и Парижа в европейских гражданских миссиях и военных операциях, а также изучается новый механизм предотвращения угроз – Европейская интервенционная инициатива (ЕИИ). В заключении сделан вывод о современном уровне франко-германского сотрудничества в военной сфере и существующих между Парижем и Берлином расхождениях в стратегической культуре, а также представлен прогноз о будущем влиянии развития ЕИИ на европейскую интеграцию.

**Ключевые слова:** Европейский союз, Германия, Франция, франко-германский тандем, европейская интеграция, Общая внешняя политика и политика безопасности, миссии ЕС, безопасность, Европейская интервенционная инициатива.

Данная статья является продолжением исследования, посвященного франко-германскому вкладу в углубление европейской интеграции в военной сфере и анализу того, можно ли говорить о тандеме Парижа и Берлина как о реальном двигателе этого процесса. Если да, то насколько он результативен, если же нет, то почему? В первой части исследования мы проанализировали роль тандема в достижении ЕС стратегической автономии применительно к военному производству [1]. Нынешняя работа касается вклада Франции и Германии в развитие способностей ЕС реагировать на реальные и потенциальные угрозы в сфере безопасности и при необходимости действовать в приграничных районах и регионах, традиционно относимых к зонам европейского влияния.

Объектами анализа стали два инструмента совместного реагирования европейских стран на вызовы безопасности. В первой части рассматривается устоявшийся механизм гражданских миссий и военных операций ЕС. Длительный период их функционирования в качестве инструмента урегулирования позволяет сделать вывод как об эффективности, так и о роли франко-германского тандема в работе этого механизма реагирования. Во

второй части рассматривается новый инструмент преодоления кризисов – Европейская интервенционная инициатива. Хотя последняя не является, строго говоря, инструментом исключительно стран – членов ЕС, недавняя привязка ЕИИ к PESCO, а также ее высокий потенциал развития побудили нас обратиться к данной форме взаимодействия. В связи с тем, что развитие способности стран Евросоюза совместно предотвращать и урегулировать кризисы рассматривается в статье в контексте углубления интеграции ЕС, мы сознательно уходим от анализа миротворческих операций и миссий НАТО и ООН, в которых также участвуют государства-члены.

Изучение историографии вопроса (которой мы не можем уделить бóльшего внимания из-за ограничений объема статьи) показало, что если проблема европейских миссий серьезно разрабатывалась в научной литературе [2; 3; 4], то тема Европейской интервенционной инициативы только начинает привлекать исследователей [5; 6]. В предлагаемой статье мы фокусируемся на анализе малоизученной роли франко-германского тандема в развитии данных процессов и уделяем особое внимание последним тенденциям.

### ВЛИЯНИЕ ФРАНКО-ГЕРМАНСКОГО ТАНДЕМА НА МИССИИ ОВПБ ЕС

Хотя упоминание тандема Франции и ФРГ как движущего мотора евроинтеграции является классическим рефреном в любой крупной работе по теме, его роль в разных сферах интеграции неодинакова. Один из самых любопытных случаев здесь – военная сфера, а особенно проецирование силы ЕС вовне, где успехи Евросоюза далеки от экономических. “Вопросы обороны – традиционно вовсе не те, в которых франко-германская пара лучше всего выражает себя”, – отмечает Т. Тарди [7]. Эта же мысль проскальзывает в работах других зарубежных исследователей, например, К. Шнейдер, К. Хертлинг, К. Донье [8; 9; 10; 11]. Они обращают внимание на то, что за последние 30 лет оптимальным партнером Франции в оборонной сфере ЕС являлась вовсе не Германия, а Великобритания, также имеющая богатые традиции проведения заморских интервенций. Именно франко-британской декларации в Сен-Мало 1998 г. Евросоюз обязан появлением Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), а в рамках Ланкастерских соглашений 2010 г. среди прочего был создан англо-французский экспедиционный корпус.

В то же время из-за негативной позиции Лондона по углублению европейской интеграции Париж сделал основную ставку в развитии “еврообороны” именно на Берлин. ФРГ же со своей стороны не желала чересчур усилить “Европу обороны”, опасаясь тем самым ослабить трансатлантические связи. Так, несмотря на создание в 1992–1993 гг. Еврокорпуса по инициативе тандема, Германия скептически смотрела на французские планы возрождения Западноевропейского союза (ЗЕС) как ударной силы ЕС. В ноябре 2002 г. Франция и ФРГ предложили превратить ОВПБ в полноценный Европейский союз безопасности и обороны, но уже через месяц по их же инициативе ЕС и НАТО подписали соглашения “Берлин плюс”, позволяющие Евросоюзу задействовать военные средства Североатлантического альянса в своих миротворческих операциях. В 2006 и 2013 гг. Франция начинала военные интервенции в Демократической Республике Конго (ДРК) и в Мали, не дожидаясь реакции Германии и других членов ЕС. Эти и другие примеры показывают, что в оборонной сфере франко-германскому тандему приходится проходить через непростую “притирку”, обусловленную различными интересами, военно-стратегической культурой и механизмом принятия решений по военным вопросам в двух странах, на общую долю которых до Брекзита приходилось 40% военных бюджетов Евросоюза, а после Брекзита – около 50% [7].

Наибольший интерес для нас представляет вопрос, как франко-германский тандем влияет на текущие миссии ЕС. Первоначально они были перечислены в Петербургской декларации стран ЗЕС 1992 г. и потому получили название “Петербургских миссий”. В декларации речь шла о миссиях трех типов: оказание гуманитарной помощи и спасение людей, миротворчество, кризисное регулирование и восстановление мира [12]. В 1997 г. Петербургская декларация была интегрирована в Амстердамский договор, а в

2007 г. в Лиссабонский договор были включены новации: список миссий ЕС расширился<sup>1</sup>, у членов ЕС появилось обязательство о коллективной обороне (ст. 42-7) – правда, с учетом существующего нейтралитета одних и членства в НАТО других государств союза – а также возможность доверять выполнение военной миссии группе желающих стран. В контексте Югославского кризиса в 1999 г. на саммитах в Кёльне (июнь) и в Хельсинки (декабрь) были приняты решения о европейской автономной обороне и о возможности развертывания за месяц 60-тысячной группировки, способной в течение года действовать на далеких от Евросоюза расстояниях. В 2003 г. ЕС провел в Македонии свою первую антикризисную операцию “Конкордия”, а в 2015 г., после терактов в Париже, по просьбе Франции впервые активировал статью Лиссабонского договора о коллективной обороне. Все это показывает, что за минувшие 30 лет страны – члены Европейского союза, в том числе по инициативе Франции и ФРГ, проделали ряд шагов с целью создать автономный военный потенциал, который можно использовать в регионах как соседних с ЕС, так и удаленных от него.

В настоящий момент ЕС реализует 17 операций в рамках Общей внешней политики и политики безопасности, а также одну вне подчинения структурам ОВПБ. Эти операции делятся на два типа: а) гражданские миссии, которых в настоящий момент насчитывается 12 (2/3); б) военные операции и миссии – всего их шесть (1/3). Преобладание гражданских миссий объясняется тем, что они не несут в себе риска военного обострения ситуации, требуют для выполнения меньше ресурсов и персонала и финансируются из бюджета Евросоюза. Следовательно, при их организации инициаторам проще убедить коллег по ЕС проявить солидарность в принятии решения о запуске. Основные параметры текущих гражданских миссий ЕС даны в табл. 1.

**Таблица 1.** Текущие гражданские миссии ЕС

Название	Место и время проведения	Тип миссии	Содержание миссии/операции
Миссия ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM)*	Молдавия и Украина (с 2005 г.)	BAM – контроль над границей	помощь Молдавии и Украине в установлении стандартов и процедур управления границами, таможенного дела и торговли по нормам ЕС, урегулирование Приднестровского конфликта
Миссия ЕС по делам полиции и верховенства закона на палестинской территории (EUPOL COPPS / Palestinian Territories)	Палестина (с 2005 г.)	POL – полицейская миссия	поддержка реформы и развития палестинской гражданской полиции, поддержка системы уголовного правосудия
Миссия ЕС по приграничной помощи в Рафахе (EUBAM Rafah)	КПП между Египтом и Сектором Газа (с 2005 г.)	BAM – контроль над границей	содействие работе международного пограничного КПП в Рафахе (между Сектором Газа и Египтом)
Миссия ЕС по вопросам верховенства закона в Косово (EULEX Kosovo)	Косово (с 2008 г.)	LEX – миссия в сфере правосудия	обеспечение верховенства закона в Косово путем мониторинга судебных процессов, поддержки косовской полиции и т.д.
Миссия наблюдателей ЕС в Грузии (EUMM Georgia)	Грузия (с 2008 г.)	MM – мониторинговая миссия	мониторинг ситуации на границе Грузии с Абхазией и Южной Осетией
Миссия ЕС по содействию в реформировании сектора безопасности Нигера (EUCAP Sahel Niger)	Нигер (с 2012 г.)	CAP – миссия по наращиванию потенциала третьей страны	укрепление опыта сектора безопасности Нигерии в борьбе с терроризмом и организованной преступностью
Миссия ЕС по наращиванию потенциала в Сомали (EUCAP Somalia)	Сомали (с 2012 г.)	CAP – миссия по наращиванию потенциала третьей страны	поддержка развития функций береговой охраны и морской полиции
Миссия ЕС по приграничной помощи в Ливии (EUBAM)	Ливия (с 2013 г.)	BAM – контроль над границей	поддержка властей Ливии в укреплении безопасности сухопутных, морских и воздушных границ страны

<sup>1</sup> В Лиссабонском договоре (ст. 50) появились “общие действия в сфере разоружения”, “миссии по предотвращению конфликтов”, “операции по стабилизации остывающего конфликта”. Также уточнялось, что “все эти миссии могут вносить вклад в борьбу против терроризма, включая поддержку, оказываемую третьим странам для борьбы с терроризмом на их территории” [13].

Консультационная миссия ЕС по Украине (EUAM Ukraine)	Украина (с 2014 г.)	AM – консультации	консультирование властей Украины по реформе сектора гражданской безопасности (МВД, СБУ, полиция и др.)
Миссия ЕС по содействию в реформировании сектора безопасности Мали (EUCAP Sahel Mali)	Мали (с 2015 г.)	САР – миссия по наращиванию потенциала третьей страны	консультирование и обучение жандармерии, полиции и национальной гвардии Мали
Консультационная миссия ЕС в Ираке (UAM Iraq)	Ирак (с 2017 г.)	AM – консультации	консультации МВД и Бюро национального советника по безопасности для повышения эффективности борьбы с коррупцией, терроризмом и организованной преступностью, поддержка принципов правового государства и прав человека
Консультационная миссия ЕС в ЦАР (EUAM RCA)	ЦАР (с 2020 г.)	AM – консультации	консультирование властей ЦАР на стратегическом уровне для поддержки реформы сектора безопасности страны

\*Миссия не относится к ОВПБ.

Источник: составлено авторами по [14].

Германия и Франция входят в восьмерку стран<sup>2</sup>, отправляющих наибольшее число сотрудников в гражданские миссии [15, с. 8]. Причем значение основных восьми “доноров” в организации гражданского сектора ОВПБ очень велико: именно они обеспечивают 69% всего персонала миссий. Степень поддержки гражданских миссий зависит от внешнеполитических интересов страны – члена ЕС. Так, Франция отправляет преобладающее большинство своих специалистов (90%) во франкоязычные государства – Нигер и Мали [15, с. 10]. Германия (как и страны Центральной и Восточной Европы) направляет свой персонал преимущественно в Европу и на постсоветское пространство (в 2018 г. – Украина, Косово, Грузия) [16]. Для Италии приоритетными являются Средиземноморье, Балканы, Ближний Восток.

Боевые операции и военные миссии<sup>3</sup>, по сравнению с миссиями гражданскими, куда более сложны для организации и осуществления в рамках ЕС, поскольку они: а) проводятся в конфликтных зонах (например, в государствах с ослабленным центральным управлением) или в зонах боевых действий, что повышает риски для персонала; б) требуют для выполнения задач уже не гражданский или полицейский персонал, а военный контингент с боевой техникой, что в) сразу увеличивает их финансирование. Все это, в добавление к возможным расхождениям между странами – членами ЕС по внешнеполитическим вопросам, может затруднять проведение такого типа миссий. Действующие в настоящее время в рамках ОВПБ боевые операции и военные миссии ЕС представлены в табл. 2. При этом три из шести являются обучающими миссиями, направленными на укрепление боеспособности вооруженных сил Мали, Сомали и ЦАР, а непосредственно военные операции, “Алтея”, “Аталанта” и “Ирини”, не отличаются высокой интенсивностью.

**Таблица 2.** Текущие боевые операции и военные миссии ЕС

Название	Место и время проведения	Содержание миссии/операции	Страны – участницы ЕС
Операция “Алтея” (ALTHEA / BiH)	Босния и Герцеговина (с 2004 г.)	Военное присутствие с целью поддержки властей Боснии и Герцеговины (БиГ) в обеспечении стабильности и безопасности (недопущение этнических конфликтов), обеспечение выполнения условий Дейтонского/ Парижского соглашения. Обучение и тренировки вооруженных сил БиГ. Операция с исполнительным мандатом	Австрия, Болгария, Венгрия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Франция, Чехия

<sup>2</sup> К основным “донорам” гражданских миссий в настоящий момент относятся Германия, Дания, Италия, Нидерланды, Финляндия, Франция, Швеция и с 2016 г. – Польша [15].

<sup>3</sup> Главное отличие боевых операций от военных миссий – это наличие у ответственных за операцию лиц исполнительного мандата – то есть права на участие в боевых действиях при необходимости. У военных миссий такого мандата нет, они нацелены на консультирование, инструктаж и тренировки местных армейских сил. Группы советников или инструкторов, проводящих военные миссии, обычно меньше военного контингента, участвующего в боевых операциях [9, сс. 2, 6].

Операция "Атланта" (EUNAVFOR SOMALIA ATALANTA)	Северо-западная часть Индийского океана, южная часть Красного моря, Аденский залив, береговая полоса территории Сомали и воздушное пространство над ней (с 2008 г.)	Борьба с пиратством, защита гуманитарных грузов, поддержка продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН. Операция с исполнительным мандатом	состав миссии и страны-участницы постоянно меняются. По информации на 2014 г. – Бельгия, Болгария, Великобритания*, Германия, Греция, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Финляндия, Франция, Чехия, Швеция, Эстония
Обучающая миссия ЕС в Сомали (EUTM Somalia)	Сомали (с 2010 г.)	Поддержка правительства Сомали в проведении реформы сектора безопасности с помощью консультирования, наставничества и обучения тренерского состава. Без исполнительного мандата	Испания, Италия, Португалия, Румыния, Финляндия, Швеция
Обучающая миссия ЕС в Мали (EUTM-Mali)	Мали (с 2013 г.)	Консультирование, обучение и подготовка Вооруженных сил Мали (MAF), призванные помочь в укреплении их военного потенциала, восстановлении территориальной целостности Мали и борьбе с терроризмом. Поддержка Объединенных сил G5 в Сахеле, а также национальных вооруженных сил в странах G5 Сахеля. Без исполнительного мандата	Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Швеция, Чехия, Эстония
Обучающая миссия ЕС в Центрально-африканской Республике (EUTM RCA)	ЦАР (с 2016 г.)	Поддержка правительства ЦАР в проведении реформы сектора безопасности с помощью стратегического консультирования, оперативных учений и обучения личного состава. Без исполнительного мандата	Испания, Италия, Литва, Польша, Португалия, Румыния, Франция, Швеция
Операция "Ирини" (EUNAVFOR MED IRINI)	Средиземноморье (с 2020 г.)	Контроль соблюдения эмбарго ООН на поставки оружия с использованием воздушных, спутниковых и морских средств. Операция с исполнительным мандатом	Австрия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция, Чехия, Эстония

\*На тот момент член ЕС.

Источник: составлено авторами по [14].

В настоящий момент Германия участвует в трех из шести операций (за исключением "Алтеи", которую ФРГ покинула в 2012 г., Обучающей миссии в Сомали и ЦАР), а Франция – в пяти (исключение – Обучающая миссия в Сомали). Хотя в боевых операциях задействовано подавляющее большинство стран – членов ЕС, их вклад не соразмерен. Если мы обратимся к таким масштабным военно-морским операциям, как "Атланта" или "Ирини", то главные роли в первой играют Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Франция, а во второй – Германия, Греция, Италия и Франция. В самой длительной операции "Алтея" наибольшую долю участия в разное время обеспечивали разные группы государств: в 2004–2005 гг. – Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, в 2007–2008 гг. – Австрия, Германия, Испания, Италия, Польша, в 2012–2013 гг. – Австрия, Венгрия [17].

Вклад члена ЕС в боевую операцию также во многом обуславливается национальными интересами. Так, Франция особенно активна в Мали. Берлин и Париж не участвуют в Обучающей миссии в Сомали, значимую роль в операции в бывшей итальянской колонии играет Рим. Германия была главным сторонником и стала одной из основных сил в операции "Атланта" в связи со своими экономическими интересами. ФРГ является крупнейшим мировым экспортером, в 2008 г. 92% ее товаров доставлялось морским путем, соответственно, страна несла огромные убытки от действий пиратов [18].

По сравнению с гражданскими мероприятиями, согласование странами – членами ЕС параметров боевых операций/военных миссий может сопровождаться значительными трудностями, противодействием отдельных государств и критикой общественности. Примерами этого стали операции Евросоюза в Африке. В 2006 г. ЕС принял решение направить в

ДРК военную миссию для сопровождения сотрудников ООН в период проведения в республике всеобщих выборов. Ответственная за миссию Германия отнюдь не торопилась проводить ее, стремясь для начала полностью укомплектовать задействованные силы ЕС военнослужащими и техникой, используя соглашение "Берлин плюс". Это вызывало непонимание со стороны французов, предлагавших подход "рамочного государства" (*nation cadre*), когда страна, ответственная за операцию, сама курирует ее по всем вопросам. В итоге решение о запуске миссии *EUFOR RD Congo* было принято 27 апреля 2006 г., а сама миссия развернута лишь 12 июня того же года.

Такие же трудности возникли спустя год в Чаде и ЦАР, куда ЕС в помощь сотрудникам ООН направлял военную миссию *EUFOR TCHAD RCA*. Помимо трений по вопросу "Берлин плюс" / "рамочное государство" страны столкнулись с нехваткой финансов и военной техники, а также с протестами Судана и Камеруна, не желавших размещать у себя силы ЕС и давать им право на транзит. Решение о начале миссии, принятое 15 октября 2007 г., было реализовано лишь 28 января 2008 г. По мнению К. Шнейдер, столь долгие задержки с планированием операции можно объяснить сильным сопротивлением Германии, подозревавшей Париж в стремлении "поддержать режимы, тесно связанные с Францией" [8, с. 21].

Но самым ярким примером, высветившим франко-германские противоречия при планировании военных миссий ЕС, стал кризис в Ливии. В апреле 2011 г. Совет ЕС по инициативе Франции и Великобритании принял решение о планировании боевой операции Евросоюза с целью гуманитарной интервенции в страну, переживавшую "арабскую весну". Но из-за противодействия этому плану Германии участникам ЕС не удалось договориться о военной операции в рамках ОВПБ по обеспечению бесполетной зоны над Ливией [19]. Операция *EUFOR-LYBIE* по сути не была развернута: ее инициаторы успели лишь подготовить оперативный командный штаб в Риме. По мнению французских сенаторов, "это первое решение, которое очевидно никак нельзя зачислить в актив Европы обороны", а "увеличение числа компетентных органов или заинтересованных сторон в случае Ливии привело к реальному параличу действий ЕС" [20].

Несмотря на общее внушительное число военных и гражданских миссий ЕС, их параметры несопоставимы с параметрами миссий ООН и НАТО. То же самое можно сказать о сравнении миссий ЕС и национальных боевых операций. Например, во французской военной операции "Бархан", которая проводится в Мали с 2014 г., задействовано до 5 тыс. военных, тогда как в тренировочной миссии ЕС в Мали (*EUTM*) – не более 400 человек, из которых половину составляют французы.

По сути в такой важной сфере, как военная, наднациональные органы ЕС по-прежнему почти полностью зависят от государств. Во-первых, именно последние определяют общие ориентации ОВПБ ЕС, а решения в этой сфере принимаются единогласно. Во-вторых, у ЕС отсутствует постоянный штаб и автономные средства планирования: всякий раз, когда Евросоюз планирует миссию, его чиновникам приходится обращаться или к одному из штабов стран – членов союза, или к НАТО<sup>4</sup>. Следовательно, каждый раз процесс становится более бюрократизированным. В-третьих, в бюджете ЕС нет статьи для финансирования боевых операций и военных миссий, соответственно, они обеспечиваются за счет национальных бюджетов. Частично эта проблема была решена путем создания в 2004 г. механизма *ATHENA*, который покрывает 10% расходов государств, выделенных на операцию, но в целом наблюдатели считают, что для финансирования операций ОВПБ ЕС нужны новые средства из общесоюзных фондов [20]. В-четвертых, планируя операции, участники ЕС исходят из своих стратегических культур, доктрин, практик и инструкций, механизмов принятия решений по военным вопросам, что вызывает неизбежные трения и вынуждает политиков и военных искать консенсус. В этом плане показательно, что ФРГ предпочитает те миссии, где необходимо проводить инструктаж, а не участвовать в боевых действиях, тогда как Франция стремится проецировать силу для борьбы с террористами, повстанцами, пиратами и пр. [21]

<sup>4</sup> Наличие постоянно действующих структур способно упростить взаимопонимание между странами – членами ЕС на военно-политическом уровне. Неудивительно, что еще в апреле 2013 г. французские сенаторы предлагали создать "Постоянный центр планирования и проведения операций", расширить взаимодействие между военными вузами европейских стран, работать над достижением "общей операционной идентичности" [20].

Таким образом, нельзя не согласиться с выводами, сделанными аналитиками Европейского парламента. Успешное согласование и проведение боевой операции ЕС возможно лишь при соблюдении следующих условий: боевые действия не должны быть интенсивными и рискованными; миссия обязана соответствовать приоритетам ЕС; стимулирующим фактором является поддержка со стороны ООН (мандат или просьба действовать); как минимум, одной из крупных держав необходимо выступить активным “лоббистом” операции, одновременно ни одна из крупных держав (в первую очередь, Германия и Франция) не должна иметь существенных возражений [22, pp.7-8].

Все это заставляет государства – члены ЕС опираться прежде всего на самих себя, а не на наднациональные структуры. Здесь, надо полагать, кроются корни европейской разобщенности, причины, по которым отдельные страны не всегда стремятся принимать участие в боевых операциях своих союзников по ЕС. Показательно вмешательство Франции в кризис в Мали в 2013 г. После начала французской операции “Сервал” отдельные государства ЕС оказали французам умеренную поддержку (предоставив транспортную авиацию, средства связи и наблюдения, медицинскую помощь). Но несмотря на пышные заявления, прозвучавшие 6 марта 2013 г. на саммите министров обороны стран Веймарского треугольника и Вишеградской группы, ни одна из его участниц не предложила Франции помощь в виде своих контингентов. А государства, позже направившие в Мали военные подразделения (Великобритания, Германия и др.) сделали это на двусторонней основе, а не в рамках скоординированной помощи от имени ЕС. Неудивительно, что французские сенаторы говорят о “жестоких напоминаниях о недостатках в вопросе обороны Европы”<sup>5</sup>.

Сегодня Франция и Германия сотрудничают в боевых и гражданских операциях и вносят существенный вклад в ОВПБ ЕС (хотя очевидно, что Франция активнее ФРГ участвует в боевых операциях). Но говорить о какой-либо “особой роли” данного тандема сложно. Во-первых, вклад в организацию гражданских миссий и боевых операций не ограничивается этими странами, они лишь относятся к группе основных “доноров”. Во-вторых, в ряде случаев мы видим не совпадение целей франко-германского тандема, а лишь отсутствие конфликта интересов. Успех операций ЕС, в которых участвуют Франция и ФРГ, во многом определялся не едиными приоритетами, а отсутствием противоречий – Франция активна в Африке, ФРГ беспокоит ситуация на востоке Европы и угроза экспорту. Когда же взгляды Берлина и Парижа расходятся (как, например, в Ливии), согласование совместных действий на уровне ЕС становится настоящей проблемой.

### ВЛИЯНИЕ ФРАНКО-ГЕРМАНСКОГО ТАНДЕМА НА РОЖДЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕРВЕНЦИОННОЙ ИНИЦИАТИВЫ

На этом фоне немало шума наделал новый проект франко-германского тандема, рожденный вслед за *PESCO*: Европейская интервенционная инициатива<sup>6</sup>. Идея ЕИИ впервые была озвучена президентом Франции Э. Макроном в той же речи в Сорбонне 26 сентября 2017 г., в которой он выступил за развитие *PESCO*. Причем если программа *PESCO* призвана лучше скоординировать разработку военных проектов в рамках ЕС, то ЕИИ нацелена на решение двух совершенно иных задач. Задача-минимум – дать государствам Европы (а не только членам ЕС) гибкую “рамку” для проведения наступательных операций/военных вмешательств, задача-максимум – выработать у европейцев единую стратегическую культуру (прогнозирование, разведка, планирование и поддержка военных операций). “В начале следующего десятилетия, – заявил Макрон в Сорбонне, – Европа должна иметь общие интервенционные силы, общий оборонный бюджет и общую доктрину, чтобы иметь возможность действовать” [23]. Что такое “общая стратегическая культура”, президент Франции не разъяснил, но, судя по всему, речь идет о сближении национальных норм, идей и практик, влияющих на процесс принятия решений и в итоге – на формирование стратегии ЕС по достижению серьезных политических целей [24].

<sup>5</sup> Участниками названного саммита, помимо Франции, стали Германия, Польша, Венгрия, Чехия и Словакия [20].

<sup>6</sup> Англ. *European Intervention Initiative* – этот термин можно также перевести как Европейская инициатива по вопросам вмешательства или Европейская наступательная инициатива.

Оценивая проект ЕИИ, наблюдатели выделяли три ключевых причины его создания. Первая – недовольство Франции тем, что у ЕС отсутствуют эффективные силы быстрого реагирования или налаженные механизмы по получению от европейских партнеров немедленной военной помощи. Аналитики называют целый ряд военно-политических кризисов – от Балканских 1990-х годов до Ливийского 2011 г., а также кризисов в Сирии и в Мали 2010-х годов, в которых страны ЕС не сумели проявить себя эффективным военным игроком. Вероятно, на Париж произвел угнетающее впечатление тот факт, что в 2011 г. франко-британский проект операции по обеспечению бесполетной зоны над Ливией не нашел поддержки в ЕС, в начале 2013 г. французы не получили поддержки в операции “Сервал” в Мали, да и сама Франция не получила существенной военной помощи после терактов в 2015 г. Как цинично, но справедливо отмечает эксперт Европейского совета по международным отношениям (англ. *European Council on Foreign Relations, ECFR*) Н. Уитни, “в общем культура, которую необходимо развивать, – это именно культура подготовки европейцев к вмешательству автономными силами. Если это кого-то смущает, то они могут задаться вопросом, в чем еще может заключаться особая стратегическая культура Европы, учитывая общепринятый приоритет НАТО в вопросе территориальной обороны” [25].

Вторая причина оформления ЕИИ – это недовольство Парижа тем, что развитие *PESCO* пошло по “немецкому варианту”, в котором основной акцент ставился на инклюзивность, а не эффективность. Можно сказать, что не добившись своего в рамках *PESCO*, Париж попытался достичь своей цели новым путем.

Наконец, третья причина формирования ЕИИ, тесно связанная со второй, – это стремление официального Парижа сохранить военно-политические связи с Лондоном как главным военным партнером, имеющим сравнимый потенциал и схожую стратегическую культуру, но не имеющим права участвовать в *PESCO* в связи с Брекзитом. Со своей стороны, Великобритания, как вторая ядерная держава Европы, также стремилась сохранить привязку к евроинтеграции в военной сфере. Не случайно в коммюнике англо-французского саммита, прошедшего 18 января 2018 г. в британском Сандхёрсте, сообщалось, что хотя Великобритания готовится покинуть ЕС, она не покидает Европу (п. 7), также подчеркивалась необходимость продолжать работу над созданием общей стратегической культуры европейских стран (п. 22). “Благодаря своему солидному опыту в вопросах экспедиционных сил Франция и Великобритания признают, что их двусторонние отношения в оборонной сфере способны внести вклад в развитие ЕИИ. Это позволит сформировать в группе европейских государств условия для будущего вовлечения в различные сценарии военного вмешательства”, – отмечалось в тексте [26]. В начале мая 2018 г. Лондон официально поддержал ЕИИ [27].

Менее однозначной, но куда более важной для появления проекта была позиция ФРГ. Первоначально Германия не скрывала своих опасений относительно ЕИИ. Во-первых, у немцев вызывала вопросы неясность формулировок французского лидера. Во-вторых, Берлин беспокоился о том, что, в отличие от “инклюзивного” формата *PESCO*, “эксклюзивная” ЕИИ лишь усилит фрагментированность ЕС и ускорит движение в сторону “Европы двух скоростей”. Как указывали эксперты Немецкого общества внешней политики (нем. *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, DGAP*) К. Мэйджор и К. Мёллинг, строительство любой структуры, дублирующей ЕС, с точки зрения Берлина всегда означает ослабление союза, в том числе – проекта *PESCO* [28, s. 4]. В-третьих, наблюдая за англо-французскими переговорами об участии Великобритании в ЕИИ, Берлин опасался, как бы допуск Лондона к оборонным проектам не превратил инициативу в тормоз на пути углубления интеграции в ЕС.

“В то же время, – писали немецкие эксперты, – с учетом важности франко-германского тандема для ЕС немцы не могли прямо отказать инициативе Макрона” [28, s. 4]. В итоге главным фактором, позволившим изменить позицию ФРГ, стало стремление Берлина сохранить хорошие отношения с Францией. Германия согласилась на участие Великобритании в ЕИИ после долгого периода колебаний и лишь тогда, когда федеральный канцлер А. Меркель договорилась с президентом Э. Макроном о максимально тесной связи ЕИИ с *PESCO* [29, s. 5]. Итоговый компромисс был зафиксирован во франко-германской Мезебергской декларации от 19 июня 2018 г., в которой взаимосвязь между ЕИИ и

*PESCO* была сформулирована следующим образом: стороны обязались “подчеркивать необходимость формирования общей стратегической культуры благодаря ЕИИ, которая будет – настолько, насколько это возможно – тесно увязана с *PESCO*” [30].

Через неделю, 25 июня 2018 г., девять европейских стран (Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Испания, Нидерланды, Португалия, Франция, Эстония) подписали в Люксембурге Письмо о намерениях в отношении ЕИИ, в котором определили, что “Европейская интервенционная инициатива – это гибкий, необязательный форум европейских государств, которые могут и желают задействовать свои военные возможности и силы, когда и где это необходимо, для защиты интересов европейской безопасности, без ущерба для выбранных институциональных рамок (ЕС, НАТО, ООН или специальных коалиций)”. Это означало, что ЕИИ не является фрагментом ЕС/*PESCO*. Иными словами, ЕИИ была основана как французская инициатива, отвечающая французским же представлениям о пути развития оборонной сферы Европы. Символично, что местом пребывания постоянного секретариата ЕИИ стал Париж. Германия добилась лишь того, что страны – члены ЕИИ обязались не создавать новые силы быстрого реагирования, а использовать уже существующие силы ЕС [31].

В дальнейшем к ЕИИ примкнули еще четыре страны: на первом заседании министров обороны ЕИИ в Париже 7 ноября 2018 г. в клуб была принята Финляндия, через год – 20 ноября 2019 г. – на второй министерской встрече ЕИИ в голландском Хилверсюме в него вступили Италия, Швеция и Норвегия [32; 33; 34].

**Таблица 3.** Члены Европейской интервенционной инициативы (на 22.12.2020)

Участники ЕИИ	Дата присоединения к ЕИИ	Членство в ЕС	Членство в ОПБО ЕС/ <i>PESCO</i>	Членство в НАТО
Бельгия	25.06.2018	да	да	да
Великобритания	25.06.2018	нет (на 2020)	нет (на 2020)	да
Германия	25.06.2018	да	да	да
Дания	25.06.2018	да	нет	да
Испания	25.06.2018	да	да	да
Нидерланды	25.06.2018	да	да	да
Португалия	25.06.2018	да	да	да
Франция	25.06.2018	да	да	да
Эстония	25.06.2018	да	да	да
Финляндия	07.11.2018	да	да	нет
Италия	Письмо от 19.09.2019, одобрено ЕИИ 20.09.2019	да	да	да
Норвегия	Письмо о намерении от 20.09.2019, участвовала в заседаниях	нет	нет	да
Швеция	Письмо о намерении от 20.09.2019, участвовала в заседаниях	да	да	нет

Источник: составлено авторами по [35; 36].

Как видим, в ЕИИ принимают участие страны, не входящие в ЕС (Великобритания, Норвегия), ОПБО (Дания, Великобритания, Норвегия) и НАТО (Финляндия, Швеция). Несмотря на то, что согласно Меморандуму о взаимопонимании ЕИИ открыта другим государствам, по замыслу Макрона, в Инициативе должно участвовать ограниченное число стран (максимально 14–15) [36], готовых и способных работать над достижением целей инициативы. По опыту ЕС Париж понимал, что большое число членов может осложнить поиск приемлемого для всех консенсуса и затруднить быстроту реагирования. Именно

поэтому, представляется, критерии приема в ЕИИ крайне расплывчаты: французы говорят лишь о таких показателях, как “общее видение проблем европейской безопасности”, “совместимость с НАТО и ЕС”, “способность к быстрому реагированию в кризисных ситуациях” и др. [37] До настоящего момента Франция по сути в одиночку определяла, кому разрешено присоединяться к инициативе, и вряд ли Париж откажется от этого подхода [29, s. 14]. По одной из версий, ЕИИ позволяет Франции выбирать себе партнеров, обходя строгие институциональные рамки для проведения военных операций и совместно использовать их силы и средства [38].

В связи с тем, что ЕИИ представляет собой инструмент, позволяющий государствам подойти к оценке вопросов оборонной политики через сотрудничество на уровне вооруженных сил и в долгосрочной перспективе создать общую стратегическую культуру, пока что речь идет не о новых силах быстрого реагирования, а о лишь формате стратегических рабочих групп [29, s. 7]. ЕИИ не предполагает привлечения новых ресурсов или организации жесткой структуры. Постоянная деятельность осуществляется координирующими офицерами на еженедельных встречах во французском оперативном центре. Они организованы в несколько рабочих групп по региональным (Индо-Тихоокеанский, Сахель, Балтийский, Карибский, Средиземноморский регионы и др.) и тематическим вопросам (терроризм, свобода воздушного и морского движения, боевое развертывание) [29, s. 7]. В рабочих группах принимают участие представители заинтересованных в данном вопросе стран, которые обмениваются информацией о текущей ситуации в регионах и обсуждают возможные варианты развития событий, в том числе кризисные сценарии. Прогресс в сотрудничестве должен обеспечиваться благодаря ежегодным встречам министров обороны стран-участниц и политических директоров, а также в рамках проходящих дважды в год Европейских военно-стратегических переговоров военных министров.

Предполагается, что с помощью совместного анализа угроз и подготовки к конкретным сценариям военного развертывания страны – участницы ЕИИ в будущем смогут лучше и быстрее принимать совместные решения<sup>7</sup>, координировать действия и при необходимости реагировать военными средствами. В этом плане ЕИИ, исходя из своего географического охвата (от Средиземноморья до западных границ России), действительно напоминает некий “военный Эразмус”<sup>8</sup>: совместное планирование, оценка ситуаций и размещение сил должно, по логике ЕИИ, слить воедино интересы разных европейских стран, чтобы они могли действовать исходя из общих задач ЕС/Европы, а не из национальных. В то же время, как отмечает Л.Э. Мойя Кановас, успех ЕИИ вовсе не гарантирован, поскольку “десятилетия совместного обмена опытом в НАТО, как кажется, вовсе не привели к формированию общей стратегической культуры” [38, p. 15]. Тем самым ЕИИ еще предстоит доказать свою востребованность, эффективность, в том числе при взаимодействии с *PESCO*.

\*\*\*

Интеграция в военной сфере является отнюдь не самым сильным компонентом в работе франко-германского тандема. Несмотря на существенную эволюцию ЕС за минувшие 30 лет, безопасность для стран-членов до сих пор остается слишком чувствительным вопросом, чтобы делегировать данную политику на наднациональный уровень. При принятии решений, связанных с безопасностью, государства в первую очередь исходят из национальной стратегической культуры.

Приоритет национального фактора в подходах двух стран к организации гражданских миссий и боевых операций ЕС объясняет, почему, несмотря на формально слаженную работу по обеспечению почти что двух десятков миссий ЕС, Париж и Берлин не всегда могут найти по ним общий язык (в ряде вопросов Франции ближе политика в сфере безопасности

<sup>7</sup> Длительный процесс принятия решений в структурах ЕС, основанный на единогласии по вопросам ОВПБ, часто приводит к блокировке или соглашениям, основанным на наименьшем общем знаменателе. Предполагается, что при обсуждении в формате ЕИИ, если еще до возможной вспышки в кризисной зоне участникам инициативы будет ясно, в какой степени, с какими возможностями или ограничениями могут участвовать в операции, это увеличит скорость принятия решения и снизит трения в критической ситуации.

<sup>8</sup> *Erasmus* – программа международного студенческого обмена, созданная в Евросоюзе.

Великобритании, а не ФРГ). Различия стратегических культур, механизмов принятия решений и традиции применения вооруженных сил, расхождения внешнеполитических и экономических интересов двух стран, отсутствие постоянно действующих структур ЕС, помогающих обеспечивать солидарность при принятии столь важных решений, приводит к тому, что участие Франции и ФРГ в миссиях ЕС базируется не столько на едином подходе к обеспечению своей и европейской безопасности, сколько на стремлении прийти к компромиссу, найти наименьший общий знаменатель. При соблюдении ряда условий этот подход работает, но при возникающем конфликте интересов согласование совместных действий на уровне ЕС серьезно затрудняется.

Осознавая эти проблемы, официальный Париж выдвинул в 2017 г. Европейскую интервенционную инициативу, призванную создать гибкую “рамку” для проведения наступательных операций или военных вмешательств, а в перспективе – сформировать у европейцев единую стратегическую культуру. Специфика ЕИИ состоит, во-первых, в отсутствии жесткой структуры или привязки к конкретным организациям, что позволяет допускать к ее работе страны ЕС, ОПБО и НАТО (прежде всего – Германию и Великобританию), а, во-вторых, в том, что она не предполагает вливания новых ресурсов – пока что речь идет о сотрудничестве стратегических рабочих групп, занятых общим планированием, оценкой ситуаций и выработкой рекомендаций для размещения сил стран – членов ЕИИ на широком пространстве – от Северной Африки до Восточной Европы. Со временем это должно объединить интересы соратников по этой “коалиции желающих”, хотя последствия подобного проекта остаются неясными. ЕИИ может сыграть в истории европейской интеграции как положительную роль, поспособствовав постепенной конвергенции внешнеполитической и военной повестки государств ЕС и близких им стран Европы, так и наоборот, подорвать общую внешнюю политику Евросоюза, предоставив его членам возможность решать внешнеполитические проблемы не через сложные механизмы ЕС, а внутри небольшой группы.

По итогам исследования, отраженного в двух статьях, можно сделать вывод, что несмотря на ряд расхождений, франко-германский тандем предпринимает шаги по дальнейшему развитию “еврообороны”, стимулируя такие проекты, как *PESCO* и ЕИИ. Иными словами, в Париже и Берлине не только сознают слабости военной интеграции ЕС, но и полны решимости работать над дальнейшим сближением своих подходов с целью расширить свой статус лидерского тандема на сферу обороны и укрепить стратегическую автономию ЕС как военно-политического игрока. Интересно, что в рамках *PESCO* вначале доминировала точка зрения Берлина, но спустя три волны проектов основным лидером в программе видится Франция. С ЕИИ дело обстоит практически наоборот: задуманная Францией как небольшая и легко управляемая “коалиция желающих”, структура уже приняла в свой состав 13 государств, что скорее отвечает “инклюзивному” подходу Германии. Это указывает на взаимосвязь двух подходов, которые уравнивают друг друга и тем самым формируют общую колею, по которой страны – члены ЕС движутся в вопросах обеспечения собственной безопасности и формирования наступательного потенциала для реагирования на военно-политические вызовы. При этом лидерство тандема Франции и ФРГ в будущем не гарантировано, так как по-прежнему не преодолены базовые расхождения. К тому же, как показывает пример *PESCO*, говорить целесообразнее уже о “квадриге” игроков (Франция, Германия, Италия и Испания), к которой в формате ЕИИ можно добавить Великобританию.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Тимофеев П.П., Хорольская М.В. Проектный потенциал франко-германского оборонного сотрудничества. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2020, № 4, сс. 62-75. [Timofeev P.P., Khorol'skaya M.V. Proektnyi potentsial franko-germanskogo oboronnoogo sotrudnichestva. [Project Potential of Franco-German Defense Cooperation]. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2020, no. 4, pp. 62-75.] DOI: 10.20542/afj-2020-4-62-75
2. Арбатова Н.К., Кокеев А.М., отв. ред. *Европейский Союз и региональные конфликты*. Москва, ИМЭМО РАН, 2011. 143 с. [Arbatova N.K., Kokeev A.M., eds. *Evropeiskii Soyuz i regional'nye konfliktky* [European Union and Regional Conflicts]. Moscow, IMEMO RAN, 2011. 143 p.]
3. Никитин А.И. Потенциал кризисного реагирования и военно-техническое сотрудничество стран ЕС. *Современная Европа*, 2020, № 5, сс. 142-154. [Nikitin A.I. Potentsial krizisnogo reagirovaniya i voenno-tekhnicheskoe sotrudnichestvo stran ES [Crisis Response Potential and Military-Technical

- Cooperation of the EU Countries]. *Contemporary Europe*, 2020, no. 5, pp. 142-154.] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope52020142154>
4. Трунов Ф.О. Особенности участия Германии в урегулировании вооруженного конфликта в Мали. *Актуальные проблемы Европы*, 2020, № 6, сс. 195-223. [Trunov F.O. Osobennosti uchastiya Germanii v uregulirovanii vooruzhennogo konflikta v Mali [Features of Germany's Participation in the Settlement of the Armed Conflict in Mali]. *Aktual'nye problemy Evropy*, 2020, no. 6, pp. 195-223.]
  5. Тимофеев П.П. Сравнительный анализ приоритетов Франции и ФРГ в развитии ПЕСКО. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2019, № 2, сс. 33-47. [Timofeev P.P. Sravnitel'nyi analiz prioritetrov Frantsii i FRG v razvitiu PESKO [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
  6. Гусейнов К.К. Французские инициативы в области обороны и безопасности ЕС. *Современная Европа*, 2020, № 2, сс. 205-211. [Guseinov K.K. Frantsuzskie initsiativy v oblasti oborony i bezopasnosti ES [French EU Defense and Security Initiatives]. *Contemporary Europe*, 2020, no. 2, pp. 205-211.] DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope22020205211>
  7. Tardy T. *Europe et défense: indispensable et fragile couple franco-allemand*. Fondation Robert Schuman. 11.12.2017. Available at: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0455-europe-et-defense-indispensable-et-fragile-couple-franco-allemand> (accessed 22.12.2020).
  8. Schneider C. *Les Operations exterieures de l'Union Europeenne en Afrique*. 01.02.2010. Available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01944552/document> (accessed 22.12.2020).
  9. Schneider C. *Les operations et missions de gestion de crise de l'UE, instruments rois de la PSDC. Semaine internationale de Tunis (6-12 mars 2017)*. Available at: [https://cejm.univ-grenoble-alpes.fr/sites/cejm/files/Mediatheque/texte\\_les\\_operations\\_et\\_missions\\_de\\_gestion\\_de\\_crise\\_de\\_l.pdf](https://cejm.univ-grenoble-alpes.fr/sites/cejm/files/Mediatheque/texte_les_operations_et_missions_de_gestion_de_crise_de_l.pdf) (accessed: 22.12.2020).
  10. Hertling C. Le désamour franco-allemand et l'Europe de la défense. *Revue internationale et stratégique*, 2014, vol. 1, no. 93, pp. 38-48. Available at: <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2014-1-page-38.htm> (accessed: 22.12.2020). DOI: <https://doi.org/10.3917/ris.093.0038>
  11. Dogniez C. Où en est l'Europe de la défense? *Taurillon*, 09.12.2020. Available at: <https://www.taurillon.org/ou-en-est-l-europe-de-la-defense?lang=fr> (accessed 22.12.2020).
  12. *Petersberg Declaration*. Western European Union Council of Ministers Bonn, 19 June 1992. Available at: [https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg\\_declaration\\_made\\_by\\_the\\_weu\\_council\\_of\\_ministers\\_bonn\\_19\\_june\\_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html](https://www.cvce.eu/en/obj/petersberg_declaration_made_by_the_weu_council_of_ministers_bonn_19_june_1992-en-16938094-bb79-41ff-951c-f6c7aae8a97a.html) (accessed: 22.12.2020).
  13. *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007*. EUR-Lex. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT> (accessed 22.12.2020).
  14. *Military and Civilian Missions and Operations*. European External Action Service (EEAS). Available at: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en) (accessed 22.12.2020).
  15. Smit T. *Towards a More Capable European Union Civilian CSDP*. *Sipri Policy Brief*, November 2019. 19 p. Available at: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/pb\\_1911\\_towards\\_a\\_more\\_capable\\_eu\\_civilian\\_csdp.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2019-11/pb_1911_towards_a_more_capable_eu_civilian_csdp.pdf) (accessed 22.12.2020).
  16. Pirozzi N., Musi F. *Civilian Crisis Management: Assessing the Readiness of EU Member States and Institutions*. Istituto Affari Internazionali. 2019. Available at: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/civilian-crisis-management-assessing-readiness-eu-member-states-and-institutions> (accessed 22.12.2020).
  17. Palm T. *The Changing Character of EUFOR Althea: Power Politics or Learning? Cambridge Review of International Affairs*, 2017, vol. 30, iss. 1, pp. 67-86. Available at: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09557571.2016.1256947> (accessed 22.12.2020). DOI: <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1256947>
  18. Koenig N. *EU Security Policy and Crisis Management: A Quest for Coherence*. New York, Routledge, 2016. 102 p.
  19. Kroll N. *The EU's Response to the Libyan Crisis – A Liberal Intergovernmentalist Approach*. *Europa Kolleg Hamburg*. Institute for European Integration. Study Paper, 2015, no. 2. 93 s. Available at: [https://europa-kolleg-hamburg.de/wp-content/uploads/2015/07/150716\\_SP\\_2-15\\_NataliaKroll.pdf](https://europa-kolleg-hamburg.de/wp-content/uploads/2015/07/150716_SP_2-15_NataliaKroll.pdf) (accessed 22.12.2020).
  20. *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur la relance de l'Europe de la défense, et présenté par MM. Joaquim Pueyo et Yves Fromion*. Assemblée Nationale. 09.04.2013. Available at: <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/rap-info/i0911.asp> (accessed: 22.12.2020).
  21. *Comparaison de l'engagement en OPEX de l'Allemagne et la France*. 30.11.2016. Available at: <https://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/comparaison-de-lengagement-en-opex-de-lallemagne-et-la-france> (accessed 22.12.2020).
  22. *CSDP Missions and Operations*. European Parliament. January 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603481/EXPO\\_IDA\(2020\)603481\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603481/EXPO_IDA(2020)603481_EN.pdf) (accessed 22.12.2020).
  23. *Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur les défis et priorités de la construction européenne, à Paris le 26 septembre 2017*. Available at: <https://www.vie-publique.fr/discours/203688-declaration-de-m-emmanuel-macron-president-de-la-republique-sur-les-d> (accessed 22.12.2020).
  24. Zandee D., Kruijver K. *The Challenge of a Shared Strategic Culture in Europe*. 28.10.2019. Available at: <https://spectator.clingendael.org/en/publication/challenge-shared-strategic-culture-europe> (accessed 22.12.2020).
  25. Witney N. *Macron and the European Intervention Initiative: Erasmus for Soldiers?* 22.05.2018. Available at: [https://ecfr.eu/article/commentary\\_macron\\_and\\_the\\_european\\_intervention\\_initiative\\_erasmus\\_for\\_sold/](https://ecfr.eu/article/commentary_macron_and_the_european_intervention_initiative_erasmus_for_sold/) (accessed 22.12.2020).

26. Sommet franco-britannique 2018 (Sandhurst, 18 janvier 2018). Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaume-uni/evenements/article/sommet-franco-britannique-2018-18-01-18> (accessed 22.12.2020).
27. Londres soutient la force d'intervention européenne pour exister après le Brexit. *L'Orient le jour*, 05.05.2018. Available at: <https://www.lorientlejour.com/article/1113869/londres-soutient-la-force-d-intervention-europeenne-pour-exister-apres-le-brexit.html> (accessed 12.07.2019).
28. Mölling C., Major C. Die Europäische Interventionsinitiative EI2. *DGAPkompakt*, 2018, no. 10. 5 s. Available at: [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/2018-10-dgapkompakt\\_0.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/2018-10-dgapkompakt_0.pdf) (accessed 22.12.2020).
29. Kahlert M., Major C. Frankreichs Europäische Interventionsinitiative (EI2): Fakten, Kritik und Perspektiven Eine Zwischenbilanz. *Forschungsgruppe Sicherheitspolitik*, 2019, no. 1. 17 s. Available at: [https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Major\\_Kahlert\\_Arbeitspapier\\_01072019.pdf](https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Major_Kahlert_Arbeitspapier_01072019.pdf) (accessed 22.12.2020).
30. Déclaration de Meseberg. *Renouveler les promesses de l'Europe en matière de sécurité et de prospérité*. Available at: [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/06\\_19\\_declaration\\_commune\\_meseberg\\_cle88c773.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/06_19_declaration_commune_meseberg_cle88c773.pdf) (accessed 22.12.2020).
31. Letter of Intent Concerning the Development of the European Intervention Initiative (EI2). 25.06.2018. Available at: <https://club.bruxelles2.eu/wp-content/uploads/2018/06/let-intention-initiativeeuropointervention@fr180625.pdf> (accessed 22.12.2020).
32. Défense européenne: première réunion ministérielle au format IEI. *Communiqué du ministère des Armées*. 08.11.2018. Available at: <https://ue.delegfrance.org/defense-europeenne-premiere> (accessed 22.12.2020).
33. Nicolas C. Avec la Finlande, 10 pays rejoignent l'initiative européenne d'intervention militaire. 07.11.2018. Available at: <https://www.euractiv.fr/section/politique/news/avec-la-finlande-10-pays-rejoignent-linitiative-europeenne-dintervention-militaire/> (accessed 22.12.2020).
34. Communiqué conjoint Initiative européenne d'intervention – Deuxième rencontre ministérielle défense de l'initiative. *Ministère des Armées*. 03.10.2019. Available at: <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/ei2/communiqu%C3%A9-conjoint-initiative-europeenne-d-intervention-deuxieme-rencontre-ministerielle-defense-de-l-initiative> (accessed 22.12.2020).
35. Défense: l'Italie adhère à l'Initiative européenne d'intervention. 20.09.2019. Available at: [http://www.difesa.it/FR/Primo\\_Piano/Pagine/iei.aspx](http://www.difesa.it/FR/Primo_Piano/Pagine/iei.aspx) (accessed 22.12.2020).
36. Kushi S. *European Interventionism: Lessons Learned and Future Pathways*. Available at: <https://www.eustudies.org/eusa-forum/eusa-interest-section-essays/16/download> (accessed 22.12.2020).
37. *European intervention initiative*. *Ministère des Armées*. 17.04.2020. Available at: <https://www.defense.gouv.fr/english/dgris/international-action/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention> (accessed 22.12.2020).
38. Moya Cánovas L.E. The European Intervention Initiative, Permanent Structured Cooperation and French Institutional Engineering. *Opinion paper IEEE*, 2019, no. 79. 15 s. Available at: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2019/DIEEEO79\\_2019LUIIMOY\\_UEDef\\_ENG.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO79_2019LUIIMOY_UEDef_ENG.pdf) (accessed 22.12.2020).

## ON THE POTENTIAL OF THE FRANCO-GERMAN TANDEM TO RESPOND TO THE COMMON SECURITY CHALLENGES

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp. 70-83)

Received 28.12.2020.

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.marya@yandex.ru](mailto:khorolskaja.marya@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 focuses on the French and German joint efforts towards strengthening the EU's ability to address the security challenges and act in the European frontier regions. The authors look closely at the two instruments aimed at developing the EU defense capacity: civil missions and military operations, and the European Intervention Initiative (EI2). In the first part of the article, they argue that after 1992 there was a strong possibility for the UK becoming France's major partner in the military field, rather than Germany. Nevertheless, eventually, Germany shifted to the position of the key French ally in this area, helping to build the basis for the EU autonomous military potential. The EU has undertaken a number of civil missions and military operations; however, their scale and main parameters are far from the characteristics of such interventions of the UN, NATO, or national military operations.

The authors indicate that it is difficult to talk about any "special role" of the Franco-German tandem in this field. Both states can be described as "major donors" for the EU missions and operations rather than champions in the EU security. In several cases there is a lack of synchronization of the countries' objectives thus their military cooperation sometimes causes serious misunderstandings blocking the fragile coordination on the EU level. In the second part of their research the authors analyze the role of the Franco-German tandem in the European Intervention Initiative (EI2) establishment. The article examines three reasons behind the France's decision to launch the EI2 initiative in 2018 despite some German objections. The EI2 emerged as a flexible frame for nine countries seeking to carry out offensive operations and interventions outside of the EU and to develop a joint strategic culture. The unique character of the EI2 is evident due to its possibility to engage member countries of the EU, CSFP/PESCO and NATO. The new organization aims to coordinate the work of strategic groups on the broad range of issues. The authors conclude that despite some differences, the Franco-German tandem stimulates a range of projects aspiring to expand its European leadership and to enforce the EU strategic autonomy. Meanwhile, the military leadership of the tandem in the future is not guaranteed, and as the PESCO example shows, there are reasons to start talking about the "quadriga" of players (France, Germany, Italy and Spain), possibly in cooperation with the UK.

**Keywords:** European Union, Germany, France, French-German tandem, European integration, Common Foreign and Security Policy, EU missions, security, European Intervention Initiative, EI2.

About the authors:

Pavel P. TIMOFEEV, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Head of the 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-2021-1-70-83

## ПЕРСПЕКТИВЫ И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МОРСКИХ ЧАСТНЫХ ВОЕННЫХ КОМПАНИЙ “НОВОГО ОБЛИКА” В ВОСТОЧНОЙ АФРИКЕ

© КУПРИЯНОВ А.В., КРАМНИК И.А., 2021

КУПРИЯНОВ Алексей Владимирович, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, руководитель группы Южной Азии и региона Индийского океана Центра Азиатско-Тихоокеанских исследований.

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

КРАМНИК Илья Александрович, младший научный сотрудник группы исследований политики США и Канады в мировом океане Центра североамериканских исследований.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23  
([ikramnik@imemo.ru](mailto:ikramnik@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-1716-6261

Куприянов А.В., Крамник И.А. Перспективы и проблемы использования морских частных военных компаний “нового облика” в Восточной Африке. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 1, сс. 84-98. DOI: 10.20542/afj-2021-1-84-98

DOI: 10.20542/afj-2021-1-84-98

УДК: 327→341(6-11)

Статья поступила в редакцию 01.12.2020.

В последние десятилетия в мире наблюдается процесс постепенного роста так называемых нетрадиционных угроз безопасности: контрабанды товаров, торговли людьми, незаконного оборота оружия и наркотиков, пиратства. В условиях противостояния между США и КНР неизбежно расширение существующих “серых зон”, одна из которых находится у побережья Восточной Африки. На основе анализа ситуации, сложившейся в регионе, авторы приходят к выводу, что восточноафриканские страны испытывают потребность в поставщике безопасности, который помог бы им справиться с нетрадиционными угрозами. Это дает возможность России нарастить влияние в регионе при помощи морских частных военных компаний “нового облика”.

**Ключевые слова:** Индийский океан, Восточная Африка, частные военные компании, нетрадиционные угрозы безопасности, морской флот.

В течение последних десятилетий в мире, по мнению ряда зарубежных и отечественных исследователей, происходит постепенное размывание монополии государства на внешнее насилие [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Как правило, этот процесс связывается с кардинальными изменениями геополитической обстановки после окончания холодной войны, в результате чего исчезла необходимость в жестком контроле внешнеполитической деятельности со стороны государств в условиях противостояния двух блоков, и с ускорением глобализации, благодаря которой возросла роль негосударственных акторов мировой политики. При всей спорности этого тезиса (даже в годы холодной войны право на насилие нередко делегировалось прокси-игрокам, а негосударственные субъекты всегда были достаточно активны) можно согласиться с тем, что представления о роли государства как актора с монополией на внешнее насилие, ставшие общепринятыми в последней трети XIX в. и достигшие пика в XX в., трансформируются.

Эти процессы усугубились в связи с тем, что США – единственная оставшаяся сверхдержава – демонстрировала неготовность выполнять в полной мере обязанности гегемона наподобие того, как их выполняла Британия во второй половине XIX в., то есть осуществлять миротворческие и полицейские операции во всех частях земного шара, где в

этом возникала объективная, с точки зрения местных элит и элит гегемона, потребность. Причины такого расхождения уже не раз становились предметом анализа [7]. Для нас важно лишь зафиксировать сам факт, способствовавший образованию “вакуума силы”, который начали заполнять в меру возможностей остальные государства. Этот процесс привел, с одной стороны, к увеличению роли региональных государств-лидеров, а с другой, – там, где силы государств и региональных лидеров не смогли заполнить этот вакуум, их место начали занимать традиционные формы организаций, предшествовавшие формированию государств-наций в XIX–XX вв.: пиратские структуры, контрабандистские торговые сети, организованные преступные группировки и т.п. Эти формы продолжали существовать и в годы расцвета государств-наций, включая период холодной войны, но идеологизированность противостояния между двумя коалициями государств приводила к тому, что борьба с подобными явлениями воспринималась как обязанность обоих блоков, а обвинения в сотрудничестве с ними были привычным пропагандистским ходом.

Сейчас мир находится на пороге новой холодной войны, на сей раз между США и Китаем. Эта война будет иметь существенную разницу с предыдущей: в отличие от советско-американского противостояния, которое осмыслялось в дискурсе обеих держав как идеологическая борьба (“стран социалистической и народной демократии против стран буржуазной демократии” или “свободного мира против империи зла” соответственно), в американо-китайском идеологический фактор выражен куда меньше. Кроме того, достаточно четко локализована основная зона соперничества: пространство Тихого океана, отделяющее США от КНР, и можно ожидать, что именно здесь будет сконцентрировано внимание Вашингтона и Пекина и приложены основные усилия в сфере безопасности. Это не подразумевает, разумеется, полного ухода из критически важных зон за пределами Тихого океана – определенно сохранится американское присутствие в Красном и Средиземном морях, Карибском море, Персидском заливе, в Северной Атлантике. Но в остальных, менее важных в стратегической картине новой холодной войны регионах, уже существующий “вакуум силы”, превращающий их в “серые зоны”, только усилится. Определенную роль сыграет и нынешняя пандемия *COVID-19*, результатом которой станут дефицит военных бюджетов и концентрация усилий в важнейших регионах за счет менее важных. Этот “вакуум силы” и потребует заполнения; заполнить его могут попытаться как упомянутые негосударственные игроки, так и другие государства, включая Россию.

Настоящая статья посвящена анализу возможных действий России в одной из таких “серых зон” – на восточном побережье Африки к югу от Африканского рога, лежащем в стороне от основных торговых маршрутов. Дефицит безопасности стал в этом регионе хроническим явлением, при этом Восточная Африка, на территории которой находится Великая рифтовая долина, богата полезными ископаемыми – медью, оловом, золотом, кобальтом, ураном. Этот регион был одним из наиболее важных в стратегическом отношении вплоть до открытия Суэцкого канала, однако на нынешнем этапе в условиях холодной войны КНР и США и отсутствия там крупных внешних игроков его стратегическое значение сравнительно невелико. Эта ситуация изменится либо в случае появления там крупного внешнего игрока, ведущего независимую политику, либо в случае каких-либо проблем с Суэцким каналом, которые вынудят перенаправить торговый поток в обход мыса Доброй Надежды, либо в ситуации, когда за ресурсы начнется жесткая конкуренция между великими державами.

Авторы анализируют возможность использования альтернативного инструмента укрепления влияния России в регионе – морских частных военных компаний (ЧВК), созданных и контролируемых государством, его “длинной руки”, позволяющей проецировать силу и отстаивать государственные интересы без привлечения излишнего внимания со стороны других великих держав, разбирают плюсы и минусы подобного инструмента и предлагают варианты его формирования и комплектования. Тема морских ЧВК в целом хорошо разработана [8; 9; 10; 11; 12], но основное внимание исследователей уделяется применению ЧВК для защиты торгового и пассажирского судоходства от пиратских нападений либо решению отдельных задач, включая береговую охрану, борьбу с незаконным выловом рыбы и т.п. Авторы настоящей статьи предлагают кардинально пересмотреть сам подход к использованию морских ЧВК с целью создания полноценной системы обеспечения безопасности прибрежных районов, которая бы позволила успешно бороться со всем спектром “нетрадиционных угроз” и способствовала укреплению влияния России в регионе.

## ТИПОЛОГИЗАЦИЯ МОРСКИХ УГРОЗ

Морские угрозы принято делить на “традиционные” и “нетрадиционные”. К первым, как правило, относят угрозу ограниченного или полномасштабного конфликта между двумя суверенными государствами с применением конвенционального либо ядерного оружия. Термин “традиционный” ассоциируется с таким типом угроз потому, что именно он изначально оказался в центре внимания исследователей военно-морской мощи государства, работавших в XIX в. Основатели этого направления, начиная с А.Т. Мэхэна и А. Штенцеля, писали свои труды в рамках парадигмы соперничества империй за региональное и мировое господство. От них требовалось дать ответ на вопрос о том, как именно государство должно парировать морские угрозы со стороны других стран, являющиеся частью более крупных экзистенциальных вызовов, могущих привести к поражению и исчезновению конкретного государства. В результате разработка теории конфликтов на море с учетом развития средств поражения и защиты привела к появлению множества концептуальных работ, ключевыми из которых стали работы А.Т. Мэхэна [13; 14], Ф. Колумба [15], Дж. Корбетта [16], представителей французской “молодой школы” [17], дававших на этот основной вопрос разные ответы с учетом географического положения своих стран и их экономического и военного потенциала.

В этой парадигме так называемые нетрадиционные угрозы (пиратство, торговля людьми, контрабанда, незаконный оборот оружия и наркотиков, морские операции экстремистских и повстанческих группировок, незаконный вылов рыбы и морепродуктов) в принципе воспринимались не как угрозы, с которыми военно-морские силы (ВМС) должны вести планомерную борьбу с отвлечением значительных ресурсов и посредством специально разработанной стратегии, но скорее как объект спорадических морских полицейских операций. Во многом именно это внимание к решению сиюминутных задач привело к тому, что в рамках исторического анализа теоретики изучали в первую очередь действия флотов и эскадр в ходе конвенциональных войн, уделяя мало внимания операциям ВМС против пиратства и работорговли; меж тем именно благодаря этим операциям к моменту оформления военно-морской теории как поля исследований эти явления были в основном ликвидированы. По иронии судьбы именно эти угрозы правильнее было бы называть традиционными, так как и пиратство, и торговля людьми (работорговля), и контрабанда появились задолго до формирования не только государств-наций и империй XIX в., но и государств как таковых в их современном виде. В то время как в сегодняшнем мире их принято обозначать как угрозы, для многих сообществ они таковыми не являются, представляя собой часть жизни и способ заработка.

Почти полное отсутствие внимания к этому типу угроз объясняется несколькими причинами. Прежде всего, они никогда не являлись экзистенциальными. К примеру, пиратство существовало там, где морская торговля была развита настолько, что позволяла грабителям получать прибыль, с учетом риска значительно превышающую ту, что они получали бы, участвуя в этой торговле либо занимаясь иными морскими промыслами (добычей губок и жемчуга, рыбной ловлей и пр.) То же относится к другим “нетрадиционным” угрозам, которые существуют независимо от наличия или отсутствия государства. Оно представляет для пиратов, контрабандистов, торговцев оружием, работорговцев и угрозу, и возможность одновременно: государство борется с незаконной и неподконтрольной ему деятельностью, но в то же время берет на себя социальные обязательства в отношении населения, а также устанавливает и обнародует “правила игры”. Это позволяет лицам, занятым в преступном промысле, играть по этим правилам и нарушать их, заранее оценивая уровень риска, а также избегать социальных обязательств в отношении связанных с ними сообществ, концентрируясь на получении прибыли лично для себя, своей семьи, клана или банды. Государственный аппарат и политические элиты теоретически могут без проблем сосуществовать с полностью теневой экономикой до тех пор, пока они исполняют свои социальные функции и не пытаются ее уничтожить; “нетрадиционные” угрозы уменьшают получаемую ими прибыль, в худшем варианте позволяя разделить полномочия в плане осуществления насилия, но до определенного момента не представляют экзистенциальной угрозы существованию государства и его элит в отличие от “традиционных”, когда в результате неудачной войны государство может просто исчезнуть, а элиты лишиться своего места в социальной иерархии.

Немаловажно, что сами по себе эти явления начали восприниматься как угрозы сравнительно недавно. К примеру, работорговля на протяжении долгого времени считалась доходным и легальным бизнесом и сыграла важную роль в развитии экономики Нового Света. Без нее невозможно себе представить как формирование испанской и португальской колониальных систем, так и преуспевание британских, французских и нидерландских колоний. Экспорт наркотиков в Китай воспринимался как один из важных источников дохода Британской империи, а попытка китайского правительства пресечь его окончилась Опиумными войнами, подтвердившими доминирование европейских держав в мире. Пиратство, в свою очередь, вплоть до XVIII в. благополучно существовало при покровительстве ряда европейских монархов в полулегальных и легальных формах, так как позволяло им грабить испанские и португальские суда и захватывать колонии, не вступая при этом с иберийскими державами в прямой конфликт. Окончательно каперство было запрещено только ближе к концу XIX в. На Востоке роль пиратов была еще более специфической: там они, по сути, выступали в роли отдельных акторов, действующих в контакте с местными властями, но вне правового поля, установленного властями центральными. Именно пираты обеспечивали сохранение китайского влияния на островах Малайского барьера и на Филиппинах. Лишь укрепление государственного аппарата насилия, рост экономической, военной и политической мощи западных государств, которые теперь могли решать стоящие перед ними задачи без обращения к таким специфическим средствам, как выдача каперских патентов, привели к тому, что эти полуофициальные игроки перешли в “серую зону”, а их деятельность была по большей части криминализована [18]. При этом фактически многие государства продолжают использовать возможности подобных акторов, контрабандой поставляя оружие военизированным группировкам, поддерживая террористическую активность на территории вероятного противника и т.п.

Эта “серая зона” имеет не только правовое, но и пространственное измерение: существуют регионы, где: а) государства слишком слабы, чтобы контролировать происходящее у их берегов, б) есть удачные географические условия для деятельности пиратов и контрабандистов, в) исторически сложились неофициальные сети и функционируют неофициальные структуры и при этом д) проявляются экономические предпосылки к активизации незаконной деятельности в новых условиях. Это карибское побережье южно- и центральноамериканских стран, почти все прибрежные воды Африки, прибрежные воды стран Юго-Восточной Азии, включая государства Малайского архипелага и Филиппины.

Очевидно, что с нарастанием новой холодной войны у государств, не желающих поступаться суверенитетом в угоду полуофициальным игрокам, будет складываться запрос на борьбу с этими “новыми” вызовами и угрозами. Более того, в условиях, когда великие державы заняты борьбой друг с другом, а режимы малых и средних государств Глобального Юга регулярно оказываются на пороге коллапса из-за невозможности выполнять социальные обязательства, нетрадиционные угрозы вполне могут перейти в разряд экзистенциальных, что показала новейшая история Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ – запрещенной в России террористической организации), едва не уничтожившего Ирак и Сирию и угрожающего сейчас ряду африканских государств как на восточном, так и на западном побережье. Таким образом, эти угрозы, представляющиеся незначительным крупным игрокам, превращаются в наши дни в серьезную проблему для малых и средних государств, а возрождение мессианских экстремистских движений переводит их в разряд экзистенциальных угроз.

## ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ

Исторический опыт показывает, что ответа на эти угрозы может быть два. Первый, “традиционный”, окончательно сформировался в XIX в. после ликвидации основных негосударственных силовых акторов (в первую очередь торговых компаний, зачастую проводивших самостоятельную внешнюю политику) и полной монополизации внешнеполитического насилия государством. В его рамках предполагается, что борьба с “нетрадиционными” угрозами должна вестись специально созданными или

назначенными государством структурами. Применительно к морским угрозам такими структурами являются береговая охрана, спецслужбы и специализированные агентства (к примеру, по борьбе с незаконным оборотом наркотиков). Этот путь позволяет сохранить монополию государства на насилие, но при этом требует значительных затрат ресурсов. В случае дефицита этих ресурсов происходит неизбежное ослабление государственной монополии, что приводит к взрывному росту “нетрадиционных” угроз.

Второй вариант – задействование механизмов, по природе своей принадлежащих к “серой зоне” в мире суверенных государств с линейными границами, но при этом частично декриминализованных в рамках внутреннего законодательства. К этому списку можно отнести частные военные компании и частные охранные предприятия (ЧОП). Этот вариант позволяет более гибко реагировать на вызовы и угрозы, не предполагая отвлечения государственных ресурсов, однако таит в себе опасность того, что эти механизмы окажутся более эффективными, чем государственные, и в некоторых сферах смогут заместить государство. Во избежание этой угрозы подобные механизмы должны быть тем или иным образом ассоциированы с государством и находиться под его контролем. Это не обязательно подразумевает отчисление в пользу государства полученной прибыли за исключением необходимых налогов, но предполагает тщательное наблюдение и при необходимости прекращение деятельности актора, чья деятельность по каким-то причинам идет во вред государству.

Часть правительств региона, который мы рассматриваем в данной статье, в годы холодной войны пыталась прибегнуть к первому варианту. Этот выбор определялся как наличием дружественного внерегионального игрока (СССР), так и опасениями молодых стран Африки в отношении использования европейских наемников, которые неоднократно использовались как ударная сила неокOLONIALИСТСКИХ проектов, свержая режимы, стремившиеся выйти из-под крыла бывших метрополий. Просоветской ориентации придерживались правительства Мозамбика и Танзании.

Однако даже в годы холодной войны присутствие СССР в юго-западных водах Индийского океана носило ограниченный характер. Индийский океан воспринимался и в Москве, и в Вашингтоне как второстепенный театр военных действий, как следствие, обе стороны уделяли ему сравнительно мало внимания. После окончания биполярного противостояния Россия почти полностью ушла из региона. В качестве преемника СССР в сфере борьбы с “нетрадиционными” угрозами страны региона рассматривали, скорее, Индию, превратившуюся к тому моменту в мощного регионального игрока с развитым военно-морским флотом, постулирующего в качестве основной цели сохранение статус-кво и претендующего на роль поставщика безопасности.

Вопреки ожиданиям, эти претензии не подкрепляются реальными действиями. Несмотря на то, что с Кенией, Мозамбиком и Мадагаскаром Индия подписала соглашения о сотрудничестве в военной сфере, а с флотами Танзании, Кении, Мадагаскара и Мозамбика ВМС Индии проводят совместные учения, Нью-Дели ориентируется прежде всего на развитие отношений с малыми островными государствами региона (Сейшельскими и Коморскими островами, Маврикием) и ЮАР. По сути единственной восточноафриканской страной, которой удалось добиться от Индии выполнения функций поставщика безопасности, остается Мозамбик [19]. Это связано прежде всего с тем, что индийское военно-морское планирование рассматривает в качестве главной задачи парирование китайской угрозы в Индийском океане; как следствие, индийский флот строится не как флот обеспечения повседневной безопасности и не как полицейские силы, а как флот большой войны, и основное внимание уделяется развитию отношений с государствами, стратегически важными в контексте противостояния потенциальной китайской угрозе [20; 21]. Таким образом, возникает парадокс: хотя действующие планы пополнения ВМС Индии достаточно амбициозны, и суммирование уже имеющихся программ позволяет ожидать ввода в строй не менее 41 боевого и вспомогательного вымпела морской и океанской зоны (табл. 1), выполнять полицейские обязанности в сфере своих интересов они не могут.

Таблица 1. Действующий состав ВМС Индии по декадам ввода в строй\*

Годы	Авианосцы	Эсминцы	Ракетные корветы и фрегаты	Патрульные корабли	Многоцелевые подлодки	Десантные корабли	Вспомогательные суда**	Итого
1981–1990	0	4***	5	3	10	4		26
1991–2000	0	2	2	4	4	1	4	17
2001–2010	0	1	9			4		14
2011–2020	1	3	10	4	4		2	24
2021–2030****	1*****	4 (проект 15В)	11 (проект 17А и доп. "Тальвар")	6 (NGOPV)	14 (3 Ариханта, 1 Чакра, 4 Кальвари, 6 – 75I)	? (приостановка проекта универсального десантного корабля)	5 (при поддержке Турции)	41

\* Водоизмещением более 1000 т.

\*\* Предназначенные для действий совместно с флотом в дальней морской/океанской зоне

\*\*\* Один из этих четырех кораблей вошел в строй в 1980 г. (эсминец "Раджпут").

\*\*\*\* Предполагаемое строительство (по данным СМИ Индии).

\*\*\*\*\* Авианосец "Викрант". Постройка АВ "Вишал", судя по всему, сдвигается на 2030–2035 гг.

Источник: составлено авторами по [22; 23].

Помимо перечисленных сил Индия обладает большим количеством легких боевых единиц [22]: малых корветов (11 ед.), патрульных кораблей 4 ранга (19 ед.), катеров (110 ед.), а также силами береговой охраны [24] (свыше 70 кораблей и катеров), однако задачи охраны водного района и патрулирования собственного территориального моря и исключительной экономической зоны исключают выделение более-менее значимых сил для системной борьбы с пиратством.

Это вынуждает восточноафриканские страны искать альтернативы. Наиболее естественной из них представляется обращение за помощью к Китаю, однако КНР не стремится наращивать присутствие в Индийском океане, опасаясь, по всей видимости, спровоцировать дальнейшее индийско-американское сближение и предпочитая вместо этого усиливать флоты местных держав кораблями своей постройки. Приоритет отдается странам Южной и Юго-Восточной Азии, и для насыщения в достаточном количестве кораблями восточноафриканских стран у китайских ВМС, судя по всему, просто не остается достаточных ресурсов. К тому же в ближайшее время стоит ожидать переключения внимания ВМС КНР на основной театр противостояния с ВМС США – Тихий океан. Как следствие, и без того незначительные ресурсы, которые Китай может выделить на пополнение ВМС стран Восточной Африки, станут еще меньше. Собственные силы стран Восточной Африки крайне незначительны (табл. 2).

Таблица 2. Действующий состав морских сил стран Восточной Африки

Страны	Боевые катера	Патрульные корабли	Патрульные катера	Маломерные катера и лодки	Десантные и вспомогательные катера и суда
Судан	0	0	14	<10	2
Эритрея	0	0	18	нет данных	5
Джибути	0	0	0	20	2
Сомали*	0	0	0	19	0
Кения	0	1	5	10	5
Танзания	4**	0	6	нет данных	2

Мозамбик	0	0	3	2	0
Мадагаскар	0	0	3	7	1
Сейшельские острова	0	0	9	нет данных	0
Маврикий	0	1	4	нет данных	0

\* Учитываются только силы, контролируемые правительством в Могадишо.

\*\* Торпедные катера.

Источник: составлено авторами по данным справочников *Jane's Fighting Ships* [25] и СМИ.

Как видно из представленной таблицы, ни одна из стран не располагает силами, которые можно было бы назвать собственно флотом. ВМС и полицейские силы государств Восточной Африки не имеют боевых кораблей вообще, лишь одна страна – Танзания – располагает боевыми катерами, только Кения и Маврикий насчитывают по одному патрульному кораблю, способному действовать в дальней морской зоне. Основу морских сил этих государств представляют небольшие (вплоть до маломерных) патрульные катера со стрелковым оружием или малокалиберной артиллерией, способные выполнять максимум полицейские задачи в непосредственной близости от собственных баз. Некоторое количество десантных катеров и судов, имеющих у стран региона, используется в основном для задач снабжения собственных войск при действиях на побережье, отдаленных населенных пунктов и перевозки грузов.

Не в лучшем состоянии находится и морская патрульная авиация – из числа континентальных стран Восточной Африки самолетами, способными вести разведку над морем, располагает только Кения, ВВС которой имеют два специально оборудованных для патрульных задач самолета *Cessna-208*<sup>1</sup>. Несколько большими силами располагают Сейшельские острова и Маврикий. ВВС Сейшельских островов насчитывают четыре легких транспортных самолета, приспособленных для поисково-спасательных задач, а два из них могут выполнять патрульные задачи. В составе воздушных сил полиции Маврикия также насчитывается четыре патрульных самолета, кроме того, поисково-спасательные задачи могут выполнять два вертолета.

Таким образом, ни одна из стран регионе не располагает силами, хоть сколько-нибудь достаточными для обеспечения безопасности побережья и контроля территориальных вод, не говоря уже о контроле экономической зоны. Последний пункт пока не является критичным: между государствами Восточной Африки в настоящее время отсутствуют конфликты из-за акваторий, которые бы отвлекали их незначительные силы от парирования нетрадиционных угроз. Однако необходимо учитывать, что эти конфликты могут возникнуть в будущем, так как морские границы ряда восточноафриканских государств до сих пор не урегулированы.

Наиболее очевидным фактором, который может оказать негативное влияние на борьбу с “нетрадиционными” угрозами, является пандемия *COVID-19*. Во-первых, она требует отвлечения ресурсов самих восточноафриканских государств на более важные вопросы типа обеспечения социальной стабильности и поддержки экономики, вынуждая жертвовать не самыми важными вопросами вроде борьбы с контрабандой и прочими проявлениями теневого рынка, функционирование которого, нежелательное в обычное время, в период кризиса объективно способствует стабилизации ситуации и помогает государству экономить ресурсы. Во-вторых, пандемия, очевидно, станет причиной уменьшения масштаба кораблестроительных программ крупных игроков. В итоге Индия, и без того манкировавшая обязанностями поставщика безопасности, будет просто объективно не в состоянии их исполнять. Объявленные в феврале главой Штаба обороны Вооруженных сил Индии Бипином Раватом планы по сокращению военного бюджета будут, по всей видимости, несколько скорректированы с учетом роста напряженности на границе с КНР и Пакистаном. Вряд ли сухопутные войска и ВВС подвергнутся сокращению, как следствие, в наибольшей степени от мер жесткой бюджетной экономии пострадает именно флот.

<sup>1</sup> Здесь и далее информация о воздушных силах упомянутых стран приводится по данным ежегодника *Flightglobal – World Air Forces 2020* [26].

## МОРСКИЕ ЧВК КАК ВОЗМОЖНОЕ РЕШЕНИЕ

Сложившиеся условия открывают окно возможностей для России, которая традиционно положительно воспринимается в государствах Восточной Африки и чье присутствие при этом не вызывает протестов у ключевого игрока в регионе – Индии. Немаловажно, что к присутствию России – как стратегического партнера – в регионе Индийского океана положительно относятся и в Китае, закономерно видя в этом дополнительную гарантию безопасности торгового маршрута в страны Европы и путей поставок углеводородов.

При этом ВМФ России в нынешнем состоянии вряд ли способен в полной мере воспользоваться этим окном возможностей; для него существенной нагрузкой станет ожидаемое присутствие в Красном море в связи с планируемым созданием пункта материально-технического обеспечения (ПМТО) в Порт-Судане.

Корабельный состав ВМФ России по декадам ввода в строй приведен в табл. 3, однако, анализируя ее, следует учитывать крайне низкую техническую готовность значительной части единиц 1960–1990-х годов постройки, связанную с недостаточными темпами ремонта и технического обслуживания, что обусловлено некомпенсированной слабостью отрасли ввиду постсоветской деградации и разрыва промышленной кооперации с Украиной и бывшими странами – участницами Организации Варшавского договора.

**Таблица 3.** Корабельный состав ВМС России по декадам ввода в строй\*

Годы	Авианосцы	Крейсера, ЭМ, БПК	Ракетные корветы и фрегаты	Патрульные корабли	Многоцелевые подлодки	Десантные корабли	Вспомогательные суда**	Итого
1961-1970	0	0	0	0	0	2	6	8
1971-1980	0	0	1	0	0	5	13	19
1981-1990	1	10	1	0	17	10	15	54
1991-2000	0	5	1	0	16	2	0	17
2001-2010	0	0	3	0	2	0	2	7
2011-2020	0	0	12	3	8	2	12	37
2021-2030***	0	0	23	3	15	4	10+	55+

\* Водоизмещением более 1000 т.

\*\* Предназначенные для действий совместно с флотом в дальней морской и океанской зоне.

\*\*\* Предполагаемое строительство (по данным российских СМИ).

Источник: составлено авторами по данным [27].

Российский флот, помимо указанных сил “боевого ядра”, располагает весьма значительными по абсолютной численности легкими силами и силами береговой охраны [28], однако самое протяженное в мире побережье и исключительная экономическая зона, большое количество баз и портов, невысокая техническая готовность и растущее военное давление со стороны США и их союзников исключают выделение серьезной “антипиратской” группировки.

В качестве альтернативного варианта продвижения российского влияния и защиты интересов в регионе в этой ситуации могли бы выступить морские ЧВК – при условии, что они будут предлагать странам-клиентам весь набор услуг, который в настоящее время не могут предложить имеющиеся компании и обеспечить ВМС и береговая охрана потенциальных стран-клиентов в силу недостаточного количества средств и слабой подготовки кадров.

Прежде, чем определять облик потенциальных морских ЧВК, способных выполнять задачи в интересующем нас регионе, следует сформулировать требования к их деятельности вообще. Как представляется, речь должна идти о комплексном обеспечении безопасности, включая следующие компоненты:

1. Аналитика и консалтинг – изучение оперативного района и факторов, влияющих на безопасность как в море, так и на прилегающем побережье; составление и поддержание в актуальном состоянии перечня угроз; прогноз их изменения; предоставление соответствующих консультационных услуг частным и государственным заказчикам.

2. Непосредственное сопровождение – обеспечение безопасности судов, летательных аппаратов, платформ, экипажей, пассажиров и грузов в опасных районах силами квалифицированной вооруженной охраны в рамках коммерческих договоров.

3. Патрулирование опасных морских районов – выполняемое в рамках договора с прибрежным государством (государствами) дежурство легких вооруженных боевых единиц (катеров/патрульных судов) в территориальном море и исключительной экономической зоне с целью предотвращения/отражения активности пиратов, террористов, преступных группировок.

4. Обеспечение безопасности на берегу – оказываемая в рамках соглашений с соответствующим государством помощь в борьбе с террористическими, пиратскими, иными преступными группировками в прибрежных пунктах, охрана портов, крупных мероприятий.

5. Активные действия на берегу – расширение предыдущего пункта до непосредственного участия в военных/полицейских операциях по борьбе с террористами/пиратами/иными преступными элементами в рамках соглашения с государством-заказчиком.

6. Активные действия на море – операции по освобождению захваченных судов/объектов с возможным применением оружия.

7. Обучение и боевая подготовка – консультативная/советническая/преподавательская/инструкторская деятельность по подготовке военных/полицейских структур и сил безопасности государства-клиента, начиная от обучения отдельных специалистов и заканчивая комплексной подготовкой боевых и вспомогательных подразделений и командно-штабных структур.

ЧВК должны иметь возможность оказывать как любой отдельно взятый вид услуг из данного перечня, так и весь комплекс, предполагая в последнем случае целью формирование в интересах государства-клиента работоспособных военных/полицейских структур “под ключ” с последующей постепенной передачей им выполняемых ЧВК задач и используемого оборудования и свертыванием деятельности ЧВК в районе по завершении процесса. При этом в любом случае набор услуг и широта диапазона их применения должны определяться как интересами России в конкретной стране/части рассматриваемого региона, так и условиями сотрудничества ЧВК со страной-заказчиком, сформулированными при участии компетентных структур России и соответствующей страны. Специфика существующих морских ЧВК не предполагает их использования для названной цели: в подавляющем большинстве они сосредоточены на пассивном обеспечении безопасности мореплавания, предоставляя услуги консалтинга и непосредственного сопровождения судов и груза.

**Таблица 4.** Существующие морские ЧВК

Компании	Оказываемые услуги						
	Аналитика и консалтинг	Непосредственное сопровождение	Патрулирование опасных морских районов	Обеспечение безопасности на берегу	Активные действия на берегу	Активные действия в море	Обучение и боевая подготовка
<i>Anti-Piracy Maritime Security Services (VST)</i>	Есть	Есть					Есть
<i>ESPADA</i>	Есть	Есть					Есть
<i>Hart Maritime</i>	Есть	Есть		Есть			Есть
<i>Hudson Analytix</i>	Есть						Есть
<i>MAST</i>	Есть	Есть					Есть

<i>Moran Group</i>	Есть						
<i>MUSC</i>	Есть	Есть					Есть
<i>Neptune</i>							
<i>Maritime</i>							
<i>Security</i>	Есть	Есть				Есть	Есть
<i>Seagull Maritime Security</i>	Есть	Есть		Есть			Есть
<i>Securewest International</i>	Есть	Есть		Есть			Есть
<i>Solace Global</i>	Есть	Есть					Есть
<i>STS Maritime Security</i>	Есть						

Источник: составлено по данным *Marine Insight* [29], сайтов компаний [30] и консультаций авторов с сотрудниками силовых структур РФ.

Как мы видим из табл. 4, большинство компаний, предоставляя достаточно широкий набор услуг по непосредственному обеспечению безопасности, консультированию и подготовке персонала, не выполняют задач патрулирования опасных морских районов, а также избегают операций, связанных с активными действиями как в море, так и на берегу. Впрочем, практически все готовы оказать содействие в поиске соответствующих специалистов и их привлечении к работе, но такое передаточное звено создает неизбежный временной и управленческий разрыв, способный вызвать серьезные последствия в случае возникновения кризисной ситуации.

Исключениями, оказывающими весь комплекс услуг, являются *Moran Security Group*, (зарегистрированная на территории России как частная охранная организация [31]) и американская *STS Maritime Security*. Сфера деятельности первой узко ограничена обеспечением безопасности в первую очередь российских судоходных и нефтегазовых компаний на коммерческой основе, что не позволяет рассматривать ее как полноценного поставщика услуг безопасности для потенциального государства-клиента. Сфера деятельности второй ограничена в первую очередь безопасностью перевозок в интересах правительства США, также на коммерческой основе. Патрулирование морских районов в обоих случаях ограничено локальными зонами, непосредственно прилегающими к охраняемым объектам, что не позволяет говорить об обеспечении безопасности района в целом.

С учетом сказанного мы можем отнести перечисленные компании к традиционным ЧВК, предоставляющим более или менее широкий набор услуг безопасности конкретным клиентам на коммерческой основе, но не решающим ни задачу обеспечения территориальной безопасности, ни задачу создания системы безопасности "под ключ".

Дополнительно осложняет решение этой задачи недостаток регулирования. Единственным действующим актом в данной сфере является Международный кодекс по охране судов и портовых средств, инструментарий которого оставляет пробелы в части регулирования активных действий как в море, так и на берегу, по сути ограничивая возможности противодействия описанным угрозам только методами пассивной охраны с ограниченным применением оружия в случае непосредственного нападения.

В российских условиях задача осложняется отсутствием законодательного регулирования деятельности ЧВК и постоянной угрозой применения в отношении их персонала ст. 359 Уголовного кодекса Российской Федерации "Наемничество". Возможно, стоит рассмотреть варианты ликвидации этого правового пробела, которая облегчила бы создание работоспособных ЧВК, могущих использоваться в интересах государственных структур РФ для обеспечения безопасности на море без непосредственного привлечения российских силовых структур.

С учетом сказанного мы можем сформулировать требования к ЧВК нового облика, которая призвана решить названную выше задачу. Эта компания должна предоставлять весь спектр обозначенных услуг, иметь ресурсы, позволяющие обеспечивать безопасность обширных районов, должна действовать на основе соглашений с государством-клиентом, а не частными структурами, во избежание конфликтов с государственными органами.

Желательно решение вопроса о государственном регулировании деятельности ЧВК в виде разработки и принятия закона о частных военных компаниях с соответствующими поправками в УК и подзаконными актами.

Фактически речь идет о выделении дополнительного направления в сфере экспорта безопасности, которое можно обозначить как экспорт морской безопасности. При этом в последние годы Россия активно продвигает на внешнем рынке услуги по обеспечению государственной и инфраструктурной безопасности, что стало одним из новых направлений деятельности АО «Рособоронэкспорт» [32].

### “МОДЕЛЬНАЯ” ЧВК

Если говорить о материальном обеспечении данной задачи, то фактически речь идет о формировании ЧВК, действующей в интересах и по заданию российского государства, обладающей не только персоналом соответствующей компетенции, который так или иначе есть в распоряжении почти всех традиционных частных военных компаний, но и необходимыми средствами для обеспечения безопасности на море в широком смысле. Граничным условием в данном случае является неучастие в боевых действиях против регулярных вооруженных сил, что позволяет сразу исключить самые сложные и дорогостоящие системы морских вооружений, ограничившись набором техники и оборудования сил береговой охраны.

“Модельная” ЧВК нового облика должна располагать фактически частным флотом, отвечающим следующим требованиям:

- низкая стоимость техники и оборудования;
- возможность раздельной переброски кораблей/катеров и их вооружения, чтобы исключить предъявление обвинений в незаконной перевозке оружия при прохождении территориального моря / ИЭЗ третьих стран;
- оборудование, позволяющее контролировать обширное морское пространство;
- вооружение, гарантирующее превосходство над любыми вероятными силами пиратов и террористов;
- авиационный компонент, обеспечивающий задачи разведки, а также оперативной переброски людей и грузов;
- наземный компонент, обеспечивающий надежную охрану района базирования от возможных террористических атак и, при необходимости, активные операции на берегу.

С этой точки зрения оптимальным представляется использование, в первую очередь, патрульных и противодиверсионных кораблей и катеров, оснащенных стрелковым оружием, универсальными автоматическими пушками малого калибра и, как максимум, противотанковыми ракетными комплексами, используемыми в качестве “последнего довода” при столкновении с кораблями/катерами террористов и пиратов. Все перечисленное вооружение может легко демонтироваться, доставляться на территорию государства-клиента по воздуху и устанавливаться на месте с помощью простейшего портового оборудования.

Конкретный набор боевых единиц зависит от региона и поставленной задачи. Описывая “максимальную комплектацию”, можно предположить использование следующих средств<sup>2</sup>:

- патрульный корабль проекта 22100 – корабль управления и плавучая база, имеющая на борту быстроходные маломерные суда и средний многоцелевой вертолет;
- патрульный корабль проекта 22460 – 2-3 единицы, используемые в качестве лидеров групп в районах патрулирования площадью до 250 тыс. морских миль<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> Приводимые проекты кораблей служат примером средств береговой охраны с определенными ТТХ и могут быть заменены на близкие по возможностям единицы.

<sup>3</sup> Площадь определена на основе консультаций с офицерами ВМФ РФ, исходя из дальности суточного перехода крейсерским ходом в 500 миль.

также могут нести на борту быстроходные маломерные суда, имеют площадку для легкого вертолета. В составе групп взаимодействуют с 4-5 единицами скоростных патрульных и десантных катеров;

- скоростные патрульные катера – могут использоваться различные проекты, отвечающие поставленным требованиям: высокая скорость (до 50 узлов и выше на спокойной воде); наличие информационно-управляющей системы, обеспечивающей работу в составе тактической группы с более крупными единицами; пулеметное и гранатометное вооружение, автономность не менее двух суток. Количество определяется потребным числом патрульных групп, исходя из 4-5 единиц на группу;
- десантные катера – основное средство активных операций на берегу, позволяющее проводить атаки на базы пиратов и террористов с моря. Также могут использоваться для задач снабжения отдаленных баз и кораблей в море. Требования к грузоподъемности – до роты пехоты или до взвода (3-4 единицы) легких боевых бронированных машин. Количество таких катеров определяется поставленной задачей, но вряд ли должно превышать 3-4 единицы. Примером может служить десантный катер проекта 21820 “Дюгонь”;
- многофункциональный буксир-спасатель – основная вспомогательная единица, используемая в случае чрезвычайных ситуаций как для спасения собственного персонала и кораблей/катеров ЧВК, так и для помощи государству-клиенту.

В зависимости от задач эти средства могут дополняться водолазными катерами и морскими дронами, позволяющими вести подводные работы.

Авиационный компонент в “минимальной” комплектации должен включать один-два средних и два-три легких вертолета, а также комплекс легких разведывательных БПЛА.

Численность состава подобной ЧВК “на месте” может составлять до 400–500 человек с учетом наземного и авиационного компонента, группы управления, разведки и связи, специалистов по боевой подготовке, инструкторов и обеспечивающего персонала. Это на порядок больше, чем могут себе позволить обычные морские коммерческие ЧВК, что определяет использование “ЧВК нового облика” в качестве инструмента государства с соответствующим обеспечением расходов в тех случаях, когда прямое вмешательство государства может быть сочтено нецелесообразным.

\* \* \*

Рассмотренные в настоящей работе “морские ЧВК нового облика” могут стать эффективным инструментом укрепления политического влияния России в Восточной Африке. Сравнительно невысокая стоимость их создания, небольшая численность, высокая эффективность в условиях подавляющего превосходства (технического и огневого) над предполагаемым противником позволят решить весь спектр задач по борьбе с морскими угрозами государствам региона.

Подобные ЧВК, в отличие от привычных коммерческих компаний, ставящих целью максимизацию прибыли, должны находиться под строгим государственным контролем и выполнять исключительно поставленные перед ними государственными органами задачи. Если коммерческие ЧВК ориентированы главным образом на максимально долгую эксплуатацию ситуации нестабильности и, следовательно, имплицитно заинтересованы в ее сохранении, то “ЧВК нового облика” как “длинная рука государства” ставит целью разрешение ситуации нестабильности. Так как это разрешение раз и навсегда невозможно, то главной целью становятся подготовка местных кадров и материальной базы для них; основную прибыль в данном случае извлекает не собственно частная компания, а государство, в чьих долгосрочных интересах она работает, так как созданная материальная база обеспечивает долговременное сотрудничество государства-хозяина и государства-клиента ЧВК. По сути, аналогичную функцию уже выполняют российские ЧВК в разных странах Африки, служащие своего рода “пожарной командой” для ликвидации непосредственных угроз правящим режимам; но нетрадиционные морские угрозы имеют свою специфику и подразумевают долгосрочность операций, особые средства и вооружения, иную кадровую политику в связи с ограниченным числом подготовленного

для ведения боевых действий на море персонала.

При этом необходимо понимать всю ограниченность функций “ЧВК нового облика”, которые не смогут вести войну с вооруженными силами других государств и набравшими мощь террористическими группировками. В качестве примера можно привести ситуацию с ИГИЛ в Сирии и Ираке, для военного разгрома которого не хватило даже усилий армий этих двух стран и потребовалось вмешательство внешних сил – России и стран НАТО. Для рассматриваемого региона этот вопрос представляет особую актуальность: в августе 2020 г. группировка исламистов в северных районах Мозамбика захватила город Мосимбоа-да-Прая, получив тем самым доступ к портовой инфраструктуре. Не исключено, что для ликвидации подобных угроз необходимо будет задействовать более конвенциональные средства для обеспечения морской безопасности; в этом случае частные военные компании могут взять на себя обязанности охраны морского района и заняться ликвидацией второстепенных угроз.

Тема роли ЧВК как инструмента внешней политики государства, применимости их для расширения влияния страны в “серых зонах”, законодательных и оперативных ограничений их деятельности многогранна, и отразить все ее аспекты в одной статье невозможно. Авторы рассчитывают вернуться к этой теме в следующих публикациях.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Krahnemann E. The United States, PMSCs and the State Monopoly on Violence: Leading the Way Towards Norm Change. *Security Dialogue*, 2013, vol. 44, no. 1, pp. 53-71. DOI: 10.1177/0967010612470292
2. Wulf H. The Privatization of Violence: A Challenge of State-Building and the Monopoly of Force. *Brown Journal of World Affairs*, 2011, vol. 18, no. 1, pp. 137-150.
3. Kaldor M. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge, Polity Press, 2012. 268 p.
4. Berndtsson J. *The Privatisation of Security and State Control of Force: Changes, Challenges and the Case of Iraq*. Göteborg, University of Gothenburg, Intellecta Docusys AB, 2009. 239 p. Available at: [https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/19412/1/gupea\\_2077\\_19594\\_1.pdf](https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/19412/1/gupea_2077_19594_1.pdf) (accessed 30.11.2020).
5. Коновалов И.П., Валецкий О.В. *Эволюция частных военных компаний*. Пушкино, Центр стратегической конъюнктуры, 2013. 136 с. [Konovalov I.P., Valetskii O.V. *Evolutsiya chastnykh voennykh kompanii* [The Evolution of Private Military Companies]. Pushkino, Tsentr strategicheskoi kon'yunktury, 2013. 136 p.]
6. Уваров Н.М. *Частный бизнес на службе военных ведомств. По опыту основных зарубежных стран*. Москва, Едиториал УРСС, 2009. 48 с. [Uvarov N.M. *Chastnyi biznes na sluzhbe voennykh vedomstv. Po opytu osnovnykh zarubezhnykh stran* [Private Business in the Service of the Military. Based on the Experience of Major Foreign Countries]. Moscow, Editorial URSS, 2009. 48 p.]
7. O'Brien P.K., Clesse A., eds. *Two Hegemonies: Britain 1846–1914 and the United States 1941–2001*. Burlington, Ashgate, 2002. 369 p.
8. Cullen P., Berube C., eds. *Maritime Private Security: Market Responses to Piracy, Terrorism and Waterborne Security Risks in the 21st Century*. London, New York, Routledge, 2013. 272 p.
9. Pitney Jr. J.J., Levin J.-C. *Private Anti-Piracy Navies: How Warships for Hire are Changing Maritime Security*. Lanham, Lexington Books, 2013. 280 p.
10. Cusumano E., Ruzza S. *Piracy and the Privatisation of Maritime Security: Vessel Protection Policies Compared*. Palgrave Macmillan, 2020. 284 p.
11. Bürgin A., Schneider P. Regulation of Private Maritime Security Companies in Germany and Spain: A Comparative Study. *Ocean Development & International Law*, 2015, vol. 46, iss. 2, pp. 123-137. DOI: 10.1080/00908320.2015.1024065
12. Cook P. Comment: The Emerging Spectrum of Maritime Security. *International Journal of Maritime Crime & Security*, 2020, vol. 1, iss. 1, pp. 50-55.
13. Mahan A.T. *The Influence of Sea Power upon History*. Boston, Little, Brown and Co, 1890. 557 p.
14. Mahan A.T. *The Influence of Sea Power upon the French Revolution and Empire, 1793–1812*. In 2 vols. Boston, Little, Brown and Co, 1892. 808 p.
15. Colomb P.H. *Naval Warfare, Its Ruling Principles and Practice Historically Treated*. London, W.H. Allen and Co, 1891. 448 p.
16. Corbett J. *Some Principles of Maritime Strategy*. London, Longmans, Green and Co, 1911. 351 p.
17. Aube T. La guerre maritime et les ports militaires de la France. *Revue des Deux Mondes*, 1882, 3e période, vol. 50, pp. 314-346.
18. Thompson J.E. *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton, Princeton University Press, 1994. 219 p.
19. *Поворот Африки на “Восток” и интересы России*. Москва, Институт Африки РАН, 2018. 304 с. [Povorot Afriki na “Vostok” i interesy Rossii [Africa’s Pivot to the East and Russia’s Interests]. Moscow, Institut Afriki RAN, 2018. 304 p.]

20. Brewster D. *India's Ocean: The Story of India's Bid for Regional Leadership*. London, New York, Routledge, 2014. 228 p.
21. Raja Mohan C. *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*. New Delhi, Oxford University Press, 2013. 329 p.
22. *Indian Navy. Surface Ships*. Available at: <https://www.indiannavy.nic.in/surface-ships-0> (accessed 29.11.2020).
23. *Indian Navy. Submarines Active*. Available at: <https://www.indiannavy.nic.in/content/submarines-active> (accessed 29.11.2020).
24. *Indian Coast Guard. Surface Units*. Available at: [https://www.indiancoastguard.gov.in/content/294\\_3\\_Ships.aspx](https://www.indiancoastguard.gov.in/content/294_3_Ships.aspx) (accessed 29.11.2020).
25. Saunders S. *IHS Jane's Fighting Ships 2015–2016*. Jane's Information Group, 2015. 1048 p.
26. *World Air Forces 2020*. Available at: [https://www.flightglobal.com/reports/world-air-forces-2020/135665\\_article](https://www.flightglobal.com/reports/world-air-forces-2020/135665_article) (accessed 30.11.2020).
27. *RussianShips.info*. Available at: <http://russianships.info/> (accessed 29.11.2020).
28. *Береговая охрана Пограничной службы ФСБ России – 2020*. [The Coast Guard of the Border Service of the FSB – 2020 (In Russ.)] Available at: <http://russianships.info/bohr/> (accessed 29.11.2020).
29. *11 Companies Offering Maritime Security Services*. Available at: <https://www.marineinsight.com/marine-safety/11-companies-offering-maritime-security-services/> (accessed 30.11.2020).
30. *Moran Security Group*. Available at: <http://moran-group.org/> (accessed 30.11.2020).
31. *Общество с ограниченной ответственностью частная охранная организация "Моран секьюриту групп"*. [LLC Private Security Organization "Moran Security Group" (In Russ.)] Available at: <https://prav.io/egr/yul/1127746574526> (accessed 29.11.2020).
32. *"Рособоронэкспорт" развивает новое направление экспорта – услуги по безопасности*. 27.09.2017. [Rosoboronexport Develops a New Export Option – Security Services (In Russ.)] Available at: <https://rostec.ru/news/4521235/> (accessed 30.11.2020).

## PROSPECTS AND PROBLEMS OF THE USE OF NEW ORDER PMSC IN EAST AFRICA

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp.84-98)**

**Received 01.12.2020.**

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.  
Ilya A. KRAMNIK ([ikramnik@imemo.ru](mailto:ikramnik@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-1716-6261,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*In recent decades, some researchers and experts have written a lot about the fact that the monopoly of nation-states on external violence is gradually disappearing, and non-state entities are becoming more and more proactive, challenging the state. Among these actors are criminal groups, underground trade networks, smugglers, slave traders, drug traffickers, gun runners, terrorist groups, pirates. All of them pose so-called non-traditional threats and challenges to states. In the context of the new Cold War, their activities are intensifying. This article is devoted to the analysis of the situation in the coastal waters of East Africa, one of the so-called gray zones, where non-state shadow actors are especially active. The authors investigate the capabilities of the East African states to withstand non-traditional maritime challenges and threats and come to the conclusion that these states are unable to cope on their own. The great powers, on the other hand, are focused on confronting each other and have no capacity to divert forces for operations to maintain order in distant regions. The authors believe that in these conditions, Russia is faced with new opportunities: it can create and send to the region private maritime security companies of a new type, New Order PMSC, which will be financed through a contract with the client state and at the same time will help to strengthen Russia's influence. Unlike ordinary PMSCs, they are not interested in dragging out the conflict, their goal is to eliminate hotbeds of danger and prepare the coast guard forces of client states to deal with potential threats. The activities of these companies will be equally beneficial to the states of East Africa and Russia. The authors propose an approximate composition of such PMSCs, outline the goals and objectives they face, and make certain that with the help of relatively low costs, Russia can improve the effectiveness of its policy in the region.*

**Keywords:** *Indian Ocean, Africa, PMSC, non-traditional challenges, Navy.*

*About the authors:*

*Alexey V. KUPRIYANOV, Cand. Sci. (Hist.), Head of Group of South Asia and Indian Ocean, Center of Asia Pacific Studies.*

*Ilya A. KRAMNIK, Junior Researcher, Group of US&Canada Maritime Policy, Center of North American Studies.*

**DOI:** [10.20542/afj-2021-1-84-98](https://doi.org/10.20542/afj-2021-1-84-98)

## ИНДИЙСКИЙ ВЗГЛЯД НА ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ СПОР В РУКАВЕ ДЕЛЬТЫ ИНДА СЭР-КРИК В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ С ПАКИСТАНОМ

© МАКАРЕВИЧ Г.Г., 2021

Макаревич Глеб Григорьевич, старший лаборант-исследователь группы Южной Азии и региона Индийского океана Центра Азиатско-тихоокеанских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23, ([gmakarevich@imemo.ru](mailto:gmakarevich@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-8037-0973

Макаревич Г.Г. Индийский взгляд на территориальный спор в рукаве дельты Инда Сэр-Крик в контексте отношений с Пакистаном. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 1, сс. 99-107. DOI: 10.20542/afj-2021-1-99-107

DOI: 10.20542/afj-2021-1-99-107

УДК: 327→341(6-11)

Статья поступила в редакцию 21.02.2021.

В статье рассматривается территориальный спор Индии и Пакистана вокруг рукава дельты Инда Сэр-Крик, имеющего большое значение для экономики и безопасности региона Южной Азии. Проанализированы исторические и правовые аспекты проблемы, экономическая значимость района, его важность с точки зрения обороны и безопасности. Автор делает вывод, что конфликт не разрешится в краткосрочной и среднесрочной перспективе, каждая сторона продолжит настаивать на приоритетности нормативных правовых актов, подтверждающих именно ее позицию, а ситуация в регионе приобретет еще большую остроту.

**Ключевые слова:** Сэр-Крик, Индия, Пакистан, территориальный спор, переговорный процесс, рыбный промысел, энергетика, безопасность.

Территориальные конфликты стали неотъемлемым элементом политического ландшафта в афро-азиатском мире, что объясняется особенностями наследия колониальной эпохи и попытками в ускоренном темпе трансформировать традиционные политии в государства-нации по европейскому образцу. В Южной Азии разворачивается множество территориальных споров, обострившихся после ухода британской колониальной администрации. Самым известным из них является конфликт Индии и Пакистана по поводу принадлежности Кашмира.

4 августа 2020 г. в ходе видеообращения к нации премьер-министр Пакистана Имран Хан представил обновленную политическую карту страны [1]. На данной карте две трети территории Кашмира, контролируемого Индией, были обозначены как пакистанская территория. Политический жест руководства Пакистана был приурочен к годовщине решения Нью-Дели о лишении особого статуса бывшего индийского штата Джамму и Кашмир (ныне – союзных территорий Джамму и Кашмир и союзной территории Ладакх) в результате отмены действия ст. 370 Конституции Индии [2].

Министерство иностранных дел Индии обратило тогда внимание не только на претензии в отношении бывшего штата Джамму и Кашмир. Индийское руководство крайне чувствительно по отношению к вопросам, связанным с территориальной целостностью страны, поскольку существует представление, что отсутствие должной реакции на попытки пересмотреть границы на любом участке может стать предлогом для пересмотра статуса Кашмира. В этой связи глава индийского МИДа Субраманьям Джайшанкар отметил недопустимость покушений Пакистана на часть территорий индийского штата Гуджарат [3]. Речь шла о речном рукаве (отдельное от основного водного потока русло реки) протяженностью 96 км, находящемся в дельте Инда и носящем название Сэр-Крик, по которому проходит спорная граница между пакистанской провинцией Синд и индийским Гуджаратом.

Рукава дельты Инда неоднократно меняли форму как вследствие природных факторов, обусловленных особенностями геологии и гидрографии местности, так и антропогенных – строительства дамб [4]. Из-за своей постоянной изменчивости территория эта непригодна для земледелия, а местная фауна неблагоприятна для человека. Однако именно этот участок стал предметом спора о делимитации и демаркации границы, причем территориальные претензии, которые предъявляют друг другу Индия и Пакистан, уходят корнями в далекое прошлое [5, сс. 357-414; 6].

Объектом нашего исследования выступают индо-пакистанские отношения, мотивы и стратегии Индии и Пакистана в разрешении территориальных споров в частности и во внешнеполитическом целеполагании в целом. Предметом исследования является историко-правовой, экономический и аспект безопасности территориального спора вокруг рукава дельты Инда Сэр-Крик.

Индийские и пакистанские авторы неоднократно поднимали проблему Сэр-Крика в своих книгах и статьях. Хотя их публикации сильно политизированы, работы исследователей с обеих сторон отличаются исключительной добросовестностью. Несмотря на очевидную пристрастность, индийские и пакистанские авторы стремятся отразить в своих работах все существующие точки зрения на проблему. Необходимо отметить детальную проработку исторических и правовых аспектов территориального спора в статье пакистанского правоведа Сикандера Ахмед Шаха [5], подробное описание развития переговорного процесса индийским экспертом Ашутешем Мишрой [7], а также анализ значения территориального спора в повседневной жизни индийцев и пакистанцев в монографии антропологов Чару Гупты и Мукула Шармы [6]. В процессе подготовки статьи автор привлекал материалы из прессы обеих стран. Стоит отметить, что русскоязычных публикаций, посвященных проблеме Сэр-Крика или затрагивающих его тем или иным образом, сравнительно немного. По всей видимости, это объясняется бóльшим вниманием к проблеме Кашмира как к ключевой в индо-пакистанских отношениях.

В основе исследования лежит гипотеза автора о низкой вероятности решения спора как в краткосрочной, так в среднесрочной перспективе, поскольку ни одна из сторон не готова пойти на компромисс по вопросу доступа соседа к экономическим ресурсам данной зоны, а в области политики и безопасности обе стороны преследуют взаимоисключающие цели. Так, Пакистан рассчитывает пригласить к обсуждению третью, незаинтересованную, сторону, что чревато созданием прецедента, который может впоследствии быть использован для урегулирования проблемы Кашмира. Индия же не намерена отступить от принципа решения двусторонних вопросов без привлечения третьей стороны, при этом она стремится избежать повторения крупных террористических актов, подобных терактам в Мумбаи 2008 г., следствием чего может стать дальнейший процесс секьюритизации (осознание проблемы как угрозы национальной безопасности и стремление противодействовать данной угрозе имеющимися средствами) участка Сэр-Крик.

Автор статьи использовал историко-сравнительный метод для сопоставления позиций Индии и Пакистана по вопросу рукава Сэр-Крик в исторической ретроспективе, историко-системный метод для описания роли территориального спора в индо-пакистанских отношениях, историко-институциональный метод для рассмотрения сложившихся в ходе переговоров позиций сторон и используемой ими нормативной правовой базы, методы герменевтики при анализе официальных заявлений сторон территориального спора, статистический метод при рассмотрении экономического потенциала спорного района.

В предлагаемой статье, как части более широкого исследования, автор предлагает читателю анализ индийского видения данной проблемы. В этой связи при рассмотрении экономического потенциала района Сэр-Крик (наличия рыбных и энергоресурсов) и вопросов безопасности в большей степени задействованы индийские источники и основной акцент сделан на трактовке существующих угроз индийской стороной. Сведения о роли этих же ресурсов в пакистанской экономике, как и более детальное описание пакистанского понимания проблем безопасности в данном вопросе, не оказали бы существенного влияния на ключевой вывод о затяжном характере конфликта, но они безусловно представляют интерес в качестве материала для подготовки отдельной статьи.

## ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРЕГОВОРНЫЙ ПРОЦЕСС

В 1908 г. на территории княжества Кач (одного из сотен формально независимых от британской администрации индийских княжеств, сохранивших в колониальный период относительную автономию в административно-хозяйственных вопросах на своей территории) был задержан чиновник из провинции Синд (входящей в состав Британской Индии) за перенос связки дров с восточного берега Сэр-Крик без уплаты налогов в казну независимого княжества. Хотя служащий колониальной администрации был отпущен уже через несколько дней, вопрос о проведении границы по рукаву Инда возник в повестке дня – представители племен Синда обратились к администрации провинции с просьбой решить проблему налогообложения: племенам приходилось платить налоги за выпас скота как чиновникам княжества Кач, так и колониальной администрации Синда [8].

Арбитром в решении вопроса выступило Бомбейское президентство, опубликовав в 1914 г. карту *B-44*, известную также как *1914 Resolution Map* [9; 7, pp. 91-96]. На карте граница между княжеством и провинцией была проведена по восточному берегу рукава Инда. При этом в тексте самой резолюции Бомбейского президентства крылось противоречие – согласно параграфу 9 резолюции граница проходила по восточному берегу Сэр-Крик, а параграф 10 определял рукав Инда как водоем, пригодный для судоходства, что сыграло впоследствии ключевую роль: согласно Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. граница между странами, которая проходит по судоходным рекам, проводится по середине течения данной реки. Позднее, в 1924 г., была проведена демаркация местности, в результате которой пограничные столбы оказались расставлены по берегам канала, что подразумевало прохождение границы по середине Сэр-Крик. Такая демаркация была отражена и на выпущенной в 1925 г. карте *B-74* [5].

После обретения в 1947 г. независимости Индией и Пакистаном историческая область Большого Качского Рана (*Great Rann of Kutch; Rann* в переводе с хинди – солончак) стала одной из спорных территорий между двумя новыми государствами. В течение многих лет стороны вели безуспешные переговоры о возможной демаркации.

Весной 1965 г. на этом участке произошли столкновения между подразделениями индийских и пакистанских вооруженных сил, однако уже 30 июня стороны договорились сохранить статус-кво и передать рассмотрение спора специально созданному трибуналу (*ad hoc Tribunal*) под эгидой ООН, по одному члену в который должна была делегировать каждая сторона спора. Председатель трибунала назначался по согласованию с обеими сторонами [9].

В результате решения трибунала Индия получила 90% территории Большого Качского Рана, на которую она претендовала, а Пакистан – 10%, но при представлении своих претензий стороны намеренно обошли вниманием проблему демаркации границы в районе Сэр-Крик. Скорее всего, и индийцы, и пакистанцы были уверены в своем превосходстве на юридическом поле: каждая сторона исходила из положений вышеназванных нормативных правовых актов колониальной эпохи, которые, напомним, можно было трактовать двояко в силу существовавших в тексте противоречий. Таким образом, трибунал не вынес никакого решения касемо рукава Инда, что послужило причиной нынешней неопределенности вокруг этого участка [5].

Начиная с 1989 г. Индия и Пакистан провели 12 раундов переговоров по вопросу делимитации и демаркации границы в районе рукава Сэр-Крик. При этом участники переговоров – представители военных и дипломатических ведомств обеих стран встречались не только для того, чтобы напомнить друг другу о своих официальных позициях и сослаться на удовлетворяющие их требованиям источники права: Пакистан – на карту *B-44* 1914 г. и параграф 9 сопроводительной резолюции, Индия – на 10 параграф той же резолюции 1914 г. и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., согласно которой граница по судоходным рекам проводится по тальвегу – воображаемой линии, проходящей по наиболее глубокому участку дна реки. Так, в ходе четвертого раунда переговоров в октябре 1991 г. в Равалпинди (Пакистан) делегации, возглавляемые заместителем

министра обороны Пакистана Салимом Тилани и представителем Министерства иностранных дел Индии И.П. Хослой, приступили к выработке принципов для проведения границы по середине течения Сэр-Крик. Однако переговорщикам не удалось выработать удовлетворяющий обе стороны подход ни в четвертом, ни в последующих раундах [7].

Переговорный процесс осложнялся и разницей в предлагаемой сторонами последовательности рассмотрения вопросов, связанных с проведением границы непосредственно в районе Сэр-Крик и морской границы между странами. Пакистан исходил из необходимости в первую очередь рассматривать вопрос демаркации спорного рукава, Индия же предлагала сосредоточиться на делимитации морской границы, оставив решение по рукаву Сэр-Крик на потом [6, р. 52].

Для разрешения конфликта предлагалось прибегнуть и к разработке мер по укреплению доверия между военно-морскими силами двух стран. Конечным результатом налаживания коммуникации среди вооруженных сил, в меньшей степени задействованных в вооруженных конфликтах между Индией и Пакистаном (в отличие от сухопутных войск и военно-воздушных сил), должно было стать решение территориального спора вокруг рукава Сэр-Крик, а сложившаяся модель регулирования спорных вопросов предположительно могла распространиться на иные аспекты двусторонних отношений. Однако и эта инициатива так и не была реализована, стороны не продемонстрировали достаточной степени доверия, чтобы сотрудничать в сфере безопасности [10, pp. 9-12].

Ход переговоров осложнился после того, как в августе 1999 г. индийские истребители сбили над спорной территорией пакистанский патрульный самолет с 16 военнослужащими на борту [11, р. 183]. Ситуация еще более усугубилась после теракта в Мумбаи 26 ноября 2008 г.: террористам из Пакистана, совершившим ряд терактов в мегаполисе (расстрел на центральном железнодорожном вокзале города, захват заложников в отелях "Тадж-Махал" и "Оберой"), предположительно удалось захватить рыболовецкие суда именно в районе Сэр-Крик [12]. К подробностям данных событий мы еще обратимся ниже.

Во время последнего на данный момент раунда переговоров (декабрь 2012 г.) между Индией и Пакистаном по поводу рукава Сэр-Крик тогдашний премьер-министр Индии Манмохан Сингх получил письмо от бывшего в то время главным министром штата Гуджарат Нарендры Моди. Будущий премьер-министр Индии выступал как "обычный гражданин Гуджарата", обеспокоенный возможностью передачи района Сэр-Крик Пакистану, указывая на специфику истории региона и особую значимость данного вопроса для Гуджарата. Моди в своем письме выделил две основных проблемы, связанные со спорным районом. Во-первых – экономическую, обусловленную необходимостью четкого определения исключительной экономической зоны Индии для ведения рыболовного промысла и доступа к континентальному шельфу с целью добычи полезных ископаемых. Во-вторых – проблему безопасности, связанную с возможностью совершения террористических актов брошенными Пакистаном боевиками [13].

Письмо Моди стало важной вехой в истории территориального спора: оно по сути послужило поводом для заморозки переговорного процесса индийской стороной. После же победы Моди на всеобщих парламентских выборах в 2014 г. шансы на возобновление диалога становились и вовсе призрачными. Чтобы понять, почему Нью-Дели не выказывает энтузиазма в вопросе урегулирования этого пограничного спора, необходимо оценить значимость спорной территории для Индии с точки зрения экономики и безопасности.

### РЫБНЫЙ ПРОМЫСЕЛ В УСЛОВИЯХ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СПОРА

Экономическая значимость спорного района объясняется особой ролью рыболовного промысла в экономике Индии, значительная часть прибрежного населения которой живет за счет рыбной ловли. От нее зависит трудовая занятость в прибрежных штатах и продовольственная безопасность всей страны. Так, среднее потребление рыбы на одного члена домохозяйства в Южной Азии в четыре раза превышает среднее потребление мяса [14]. Поэтому доступ к рыбным ресурсам является важным фактором в

территориальных спорах Индии с соседями, которые имеют с ней морскую границу.

По данным на 2018 г., в Индии добывается 9.5 млн т рыбы. Штат Гуджарат занимает третье место по общей добыче рыбы в море и в пресных водах (приблизительно 800 тыс. т) после штатов Андхра-Прадеш и Западная Бенгалия (приблизительно 2 млн т и 1.5 млн т соответственно). При этом Гуджарат удерживает лидерские позиции по добыче рыбы в море (приблизительно 700 тыс. т из общих 3.5 млн т) [15].

Рыбные ресурсы не бесконечны: они стремительно сокращаются не только из-за увеличения масштабов рыбной ловли, необходимого для обеспечения возрастающих продовольственных потребностей населения Индии и Пакистана. Но также – из-за ухудшающейся экологической ситуации в регионе и нерационального применения новых технических средств промысла. В результате многие виды рыб, обитающие у побережья Гуджарата и Синда, оказались под угрозой исчезновения. Ограниченность рыбных ресурсов обостряет конкуренцию между рыбаками двух стран, вынуждая их намеренно рисковать при выходе в море, чтобы прокормить себя и свои семьи [6, р. 56].

Индийские пограничники регулярно задерживают и арестовывают пакистанских рыбаков по подозрению в пересечении линии границы; то же грозит и индийским рыболовецким судам со стороны пакистанских пограничников в спорных водах. В результате сотни промысловиков оказываются в тюрьмах [16]. Никакого регламента освобождения задержанных в спорных водах граждан соседних государств не существует. Более того, эти люди часто оказываются в положении заложников – их содержание под стражей используется в качестве рычага давления на переговорах, в то время как семьи таких заключенных часто вынуждены выживать без единственного кормильца [6, р. 83]. Будущее целой отрасли экономики обеих стран, а также занятых в ней людей и их семей, зависит от разрешения территориального спора вокруг рукава Сэр-Крик.

### **ЗНАЧЕНИЕ ЭНЕРГОРЕСУРСОВ ДЛЯ ИНДИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ В КОНТЕКСТЕ ДВУСТОРОННЕГО КОНФЛИКТА**

В упомянутом выше письме главный министр штата Гуджарат, а ныне премьер-министр Индии Нарендра Моди утверждал, что район полуострова Саураштра (на территории которого и располагается район Большой Качский Ран) богат нефтью и газом, причем залежи имеются как на суше, так и в море. Уступка же Пакистану в вопросе о границе в районе Сэр-Крика (и последующее изменение участков исключительной экономической зоны) станет крупным “стратегическим просчетом” в вопросе доступа к полезным ископаемым [17].

Индия и Пакистан не обладают крупными запасами природных ресурсов, при этом экономики обеих стран демонстрируют рост экспортной квоты за счет общего роста экспорта промышленных товаров. Для производства последних требуется энергия, вырабатываемая в основном за счет использования продуктов нефтегазовой отрасли. В результате оба государства имеют дефицит торгового баланса, что объясняется необходимостью импорта сырья для производства электроэнергии. Так, Индия уже потребляет около 7% произведенной в мире энергии, а к концу нынешнего десятилетия ее доля предположительно возрастет до 10% [18]. В этой ситуации контроль над районом с возможным наличием полезных ископаемых чрезвычайно важен для преодоления зависимости от импорта сырья.

По данным на 2014 г., штат Гуджарат занимал второе место по добыче сырой нефти на суше (около 3.5 тыс. т в год) после штата Раджастан (около 6.6 тыс. т в год) и второе место по добыче сырой нефти на шельфе (12.5% общего количества добытой на шельфе нефти) после штата Раджастан (23.7%). По добыче природного газа на суше Гуджарат также занимает второе место (4.2 млн куб. м в год) после штата Ассам (8.2 млн куб. м в год) и второе место по добыче на шельфе (4.6% общего количества добываемого на шельфе природного газа).

Министерство нефти и природного газа Индии подразделяет находящиеся в юрисдикции страны осадочные бассейны с залеганием полезных ископаемых на четыре категории – от участков, где уже ведется добыча, до неразведанных, потенциал которых оценивают по аналогии с известными мировыми осадочными бассейнами. К первой категории (добыча производится в данный момент) относится Камбейский нефтегазоносный бассейн, находящийся далеко от спорного участка дельты Инда (в Камбейском заливе). Однако во вторую категорию (проведена разведка) попал “проблемный” Качский бассейн. К третьей категории (высокая вероятность наличия полезных ископаемых, исходя из первичных данных разведки) причислен бассейн Саураштры, о котором Моди упоминал в своем письме [19].

Таким образом, спорный регион имеет важное стратегическое значение, что обуславливает низкую вероятность разрешения конфликта в скором времени. Развивающиеся страны, к которым относятся Индия и Пакистан, остро нуждаются в постоянном доступе к энергоресурсам. Особенно это важно для индийской экономики ввиду темпов ее экономического роста, который требует все большего количества энергоресурсов.

### РУКАВ СЭР-КРИК В ВОПРОСАХ ОБОРОНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ ИНДИИ

Главный министр Гуджарата настоял на “заморозке” территориального спора не только по причине беспокойства из-за перспектив экономического развития родного штата. Стремление обеих сторон защитить свои интересы приводит к тому, что в спорном районе всегда находятся подразделения пограничных служб Индии и Пакистана, а его сложная география и наличие активных трансграничных связей между жителями обоих берегов усложняют охрану границы. Как следствие, участок Сэр-Крик рассматривается Индией как потенциальный коридор для проникновения неприятельских разведчиков и диверсантов [13]. Не случайно министр обороны Индии в первом правительстве Нарендры Моди Нирмала Ситараман в 2018 г. лично отправилась к патрулирующим спорную границу военнослужащим для “подъема их боевого духа” и заявила о важности Сэр-Крик для национальной безопасности Индии [20].

Важную роль в “форсированной секьюритизации” Сэр-Крик сыграл упоминавшийся выше теракт в Мумбаи 26 ноября 2008 г. Индийская сторона настаивает на том, что террористам “Лашкар-е Таиба”<sup>1</sup> удалось захватить индийское рыболовецкое судно именно в районе Сэр-Крик. На этом судне 10 террористов добрались до Мумбаи, где в результате серии терактов погибло 166 человек и более 300 получили ранения [21]. Теракт в Мумбаи стал для населения Индии не менее значимым, чем атака на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. для американцев. Неудивительно, что впоследствии охране границы по Сэр-Крик придавалось все большее значение.

Для предотвращения проникновения террористов к патрулированию берегов Сэр-Крик в 2012 г. были привлечены Силы пограничной безопасности, подчиняющиеся Министерству внутренних дел Индии. Эти военизированные подразделения оснащены вездеходами (*all-terrain vehicles, ATVs*), способными перевозить “коммандос-крокодилов” (*Creek Crocodile Commandos* – бойцов специального подразделения пограничной службы, размещенных в Катчском Ране), а также скоростными лодками, которые курсируют вдоль восточного берега Сэр-Крик, не пересекая срединную линию рукава дельты Инда, которую индийцы считают границей с Пакистаном.

Патрулирующим с индийской стороны приходится уделять особое внимание каналу под названием Харамби Нала (*Harambi Nala*), берущему начало на индийской земле, но заходящему в зону, принадлежащую Пакистану, а затем вновь проходящему по территории Индии. В районе канала происходят постоянные задержания пакистанских рыбаков (Пакистан отвечает своим соседям взаимностью) [22]. При этом индийские эксперты и СМИ отмечают, что под видом рыбаков, которых индийская сторона регулярно возвращает

<sup>1</sup> Запрещенная в РФ организация, преследующая цель “освобождения Кашмира от индийской оккупации”.

Пакистану, на индийскую территорию могут проникать террористы [23]. Индия стремится не допустить утечки какой-либо значимой информации в отношении общего оснащения Сил пограничной безопасности, а также расположения своих блокпостов на границе, пресекая любые попытки сбора информации в этом районе [24].

Обе стороны регулярно обвиняют друг друга в тайном размещении дополнительного армейского контингента [25], а также в скрытом строительстве объектов военной инфраструктуры в районе рукава Сэр-Крик. Имеющаяся в открытом доступе информация о предназначении таких подразделений и их оснащенности (отсутствие тяжелых вооружений) говорит о том, что в ходе возможного конфликта между Индией и Пакистаном личный состав этих формирований скорее будет использоваться в качестве диверсионных групп для проникновения на территорию противника. Вероятность же проведения масштабных операций на данном участке крайне мала – не в последнюю очередь благодаря специфике рельефа. Тем не менее наращивание сил в этом районе может рано или поздно привести к эскалации конфликта, что уменьшит и без того невысокие шансы на урегулирование территориального спора.

\* \* \*

В сложившейся вокруг проблемного района обстановке сложно рассчитывать на решение территориального спора как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе. Индия и Пакистан уверены в приоритетности нормативных правовых актов, на которые они ссылаются (Пакистан – на карту В-44 1914 г. и параграф 9 сопроводительной резолюции, Индия – на ее 10-й параграф и Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.). Последний раз стороны пытались сесть за стол переговоров в декабре 2012 г.<sup>2</sup> в рамках возобновления регулярного диалога между правительствами двух стран, но переговоры не принесли каких-либо ощутимых результатов и никаких предпосылок возобновления этого процесса на данный момент не наблюдается.

От делимитации и демаркации границы зависит определение исключительной экономической зоны для обеих стран, что даст возможность населению региона безопасно заниматься рыболовным промыслом. А кроме того, именно на этом участке имеется доступ к континентальному шельфу, осадочные бассейны которого с высокой долей вероятности богаты полезными ископаемыми, необходимыми обеим странам ввиду их зависимости от импорта сырья для энергетической отрасли. Ни Индия, ни Пакистан не готовы легко отказаться от таких важных экономических ресурсов, поскольку потребление энергии в обеих странах будет лишь нарастать, а собственных энергоресурсов у них относительно мало.

Что касается политики безопасности и обороны, то стоит отметить попытку Пакистана использовать территориальный спор вокруг Сэр-Крик для комплексного воздействия на индо-пакистанские отношения – привлечение третьей стороны для решения спора, на котором настаивал Пакистан в ходе переговорного процесса [26], может создать прецедент для внешнего вмешательства в кашмирский вопрос [27, р. 192]. Индия решительно отвергает такую возможность, ссылаясь на Шимлские соглашения 1972 г., согласно которым Индия и Пакистан обязали себя решать свои проблемы в двустороннем порядке, руководствуясь принципами и целями Устава ООН [28].

Территориальный спор по поводу рукава Инда Сэр-Крик нельзя рассматривать в отрыве от общего комплекса индо-пакистанских проблем. Динамика двусторонних отношений в последние годы не дает оснований для оптимизма. Вряд ли разрешение территориального спора возможно в условиях, когда страны-соседи, по сути, находятся в состоянии постоянного пограничного конфликта, обвиняя друг друга в засылке террористических групп и поддержке сепаратистских движений в Белуджистане и Кашмире. По всей видимости, стоит ожидать нарастания накала взаимных обвинений по всему спектру двусторонних проблем в целом и дальнейшей секьюритизации района Сэр-Крик в частности.

<sup>2</sup> Подробнее см.: India, Pakistan fail to Make Headway on Sir Creek. *India Today*, 12.12.2012. Available at: <https://www.indiatoday.in/india/story/india-pakistan-fail-to-make-headway-on-sir-creek-106251-2012-06-19> (accessed 18.02.2021).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Власти Пакистана утвердили новую политическую карту страны. TACC, 04.08.2020. [Pakistani Authorities Approve a New Political Map of the Country (In Russ.)] TASS, 04.08.2020. Available at: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/9120739> (accessed 18.02.2021).
2. Gettleman J., Raj S., Shultz K., Kumar H. India Revokes Kashmir's Special Status, Raising Fears of Unrest. *The New York Times*, 05.08.2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/08/05/world/asia/india-pakistan-kashmir-jammu.html> (accessed 18.02.2021).
3. It Is an Exercise in Political Absurdity: India on Pakistan Unveiling New Map. *Times of India*, 05.08.2020. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/it-is-an-exercise-in-political-absurdity-india-on-pakistan-unveiling-new-map/articleshow/77355875.cms> (accessed 18.02.2021).
4. Syvitski J.P.M., Kettner A.J., Overeem I., Giosan L., Brakenridge G.R., Hannon M., Bilham R. Anthropocene Metamorphosis of the Indus Delta and Lower Floodplain. *Anthropocene*, 2013, vol. 3, pp. 24-35. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2213305414000058> (accessed 18.02.2021). DOI: 10.1016/j.ancene.2014.02.003
5. Shah S.I. River Boundary Delimitation and the Resolution of the Sir Creek Dispute Between Pakistan and India. *Vermont Law Review*, 2009, vol. 34, iss. 2, pp. 357-414. Available at: <https://lawreview.vermontlaw.edu/wp-content/uploads/2012/02/shah.pdf> (accessed 18.02.2021).
6. Gupta C., Sharma M. *Contested Coastlines: Fisherfolk, Nations and Borders in South Asia*. New Delhi, Routledge India, 2019. 251 p.
7. Misra A. The Sir Creek Boundary Dispute: A Victim of India-Pakistan Linkage Politics. *IBRU Boundary and Security Bulletin*, 2001, Winter 2000-2001, pp. 91-96. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/238744314\\_THE\\_SIR\\_CREEK\\_BOUNDARY\\_DISPUTE\\_A\\_Victim\\_of\\_India-Pakistan\\_Linkage\\_Politics](https://www.researchgate.net/publication/238744314_THE_SIR_CREEK_BOUNDARY_DISPUTE_A_Victim_of_India-Pakistan_Linkage_Politics) (accessed 18.02.2021).
8. Nazareth P. Humble Firewood Sparked Sir Creek Fire. *Times of India*, 19.12.2012. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/city/ahmedabad/Humble-firewood-sparked-Sir-Creek-fire/articleshow/17658139.cms> (accessed 18.02.2021).
9. *The Indo-Pakistan Western Boundary (Rann of Kutch) between India and Pakistan (India, Pakistan)*. 19 February 1968. Available at: [https://legal.un.org/riaa/cases/vol\\_XVII/1-576.pdf](https://legal.un.org/riaa/cases/vol_XVII/1-576.pdf) (accessed 18.02.2021).
10. Siddica-Agha A. *Maritime Cooperation between India and Pakistan: Building Confidence at Sea*. Albuquerque, Sandia National Laboratories, 2000. 39 p. Available at: <https://www.sandia.gov/cooperative-monitoring-center/assets/documents/sand98-050518.pdf> (accessed 18.02.2021).
11. Лунев С.И. Индо-пакистанские территориальные споры. *Территориальный вопрос в афро-азиатском мире*. Стрельцов Д.В., ред. Москва, Аспект Пресс, 2013, сс. 180-185. [Lunev S.I. Indo-pakistani territorial disputes [Indo-Pakistani Territorial Disputes]. *Territorial'nyi vopros v afro-aziatskom mire* [Territorial Issues in the Afro-Asian World]. Strel'tsov D.V., ed. Moscow, Aspect-Press, 2013, pp. 180-185.]
12. Guarding Gujarat Coast from Pakistan After 26/11. *NDTV*, 28.11.2009. Available at: <https://www.ndtv.com/india-news/guarding-gujarat-coast-from-pakistan-after-26-11-405731> (accessed 18.02.2021).
13. Read Narendra Modi's Letter to PM on Sir Creek. *NDTV*, 12.12.2012. Available at: <https://www.ndtv.com/india-news/read-narendra-modis-letter-to-pm-on-sir-creek-507354> (accessed 18.02.2021).
14. Галищева Н.В. Продовольственная безопасность в Южной Азии: основные проблемы и пути решения. *Вестник МГИМО-Университета*, 2018, № 1(58), сс. 148-168. [Galishcheva N.V. Prodoval'stvennaya bezopasnost' v Yuzhnoi Azii: osnovnye problemy i puti resheniya [Food Security in South Asia: Key Challenges and Solutions]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2018, no. 1(58), pp. 148-168.] DOI: 10.24833/2071-8160-2018-1-58-148-168
15. *Handbook on Fisheries Statistics 2018*. New Delhi, Government of India, Ministry of Fisheries, Animal Husbandry and Dairying Department of Fisheries Krishi Bhavan, 2019. 177 p. Available at: <http://dof.gov.in/sites/default/files/2020-08/HandbookonFS2018.pdf> (accessed 18.02.2021).
16. Joseph J. A Dispute That Begs Resolution. *The Hindu*, 16.03.2016. Available at: <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/a-dispute-that-begs-resolution/article8357357.ece> (accessed 18.02.2021).
17. Joshi M. The Troubled Waters of Sir Creek: Gujarat CM's Demand for a Freeze on the Disputed Creek Complicates Issue. *India Today*, 16.12.2012. Available at: <https://www.indiatoday.in/india/north/story/sir-creek-dispute-gujarat-chief-minister-narendra-mod-rann-of-kutchmaritime-boundary-124418-2012-12-16> (accessed 18.02.2021).
18. *About International Cooperation*. Ministry of Petroleum and Natural Gas. Government of India. Available at: <http://mopng.gov.in/en/international-cooperation/about-international-cooperation> (accessed 18.02.2021).
19. *Production*. Ministry of Petroleum and Natural Gas. Government of India. Available at: <http://mopng.gov.in/en/exp-and-prod/production> (accessed 18.02.2021).
20. Sir Creek Is Very Important for National Security: Nirmala Sitharaman. *Economic Times*, 11.07.2018. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/sir-creek-is-very-important-for-national-security-nirmala-sitharaman/articleshow/60464753.cms> (accessed 18.02.2021).
21. Revisiting the Night of Mumbai Terror Attack: When 10 Pak Terrorists Attacked India's Financial Capital. *Economic Times*, 26.11.2019. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/revisiting-the-night-of-mumbai-terror-attack-when-10-pak-terrorists-attacked-indias-financial-capital/articleshow/72235424.cms> (accessed 18.02.2021).
22. Pakistan Captures 42 Fishermen with 7 Boats off Gujarat Coast. *Economic Times*, 09.04.2017. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/pakistan-captures-42-fishermen-with-7-boats-off-gujarat-coast/articleshow/58098861.cms> (accessed 18.02.2021).

23. Sharma S.N. Away from the LoC, How BSF Has Secured the Natural Border Between Gujarat and Pakistan. *Economic Times*, 13.07.2018. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/away-from-the-loc-how-bsf-has-secured-the-natural-border-between-gujarat-and-pakistan/articleshow/55390784.cms?from=mdr> (accessed 18.02.2021).
24. Gurung S.K. Two Spies Leaked Military Info of Gujarat, Sir Creek for Terrorist Attacks, More Pakistan Spy Modules. *Economic Times*, 12.07.2018. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/two-spies-leaked-military-info-of-gujarat-sir-creek-for-terrorist-attacks-more-pakistan-spy-modules/articleshow/55087894.cms> (accessed 18.02.2021).
25. Pakistan Deploys Over 100 BAT Commandos Along LoC; Another Border Clash On Cards? *Eurasian Times*, 27.08.2019. Available at: <https://eurasianimes.com/pakistan-deploys-over-100-bat-commandos-along-loc/> (accessed 18.02.2021).
26. Shah S.A. Sir Creek: Talks No Solution. *Deccan Chronicle*, 24.02.2015. Available at: <https://www.deccanchronicle.com/150224/commentary-columnists/article/sir-creek-talks-no-solution> (accessed 18.02.2021).
27. Mishra R. The 'Sir Creek' Dispute: Contours, Implications and the Way Ahead. *Strategic Analysis*, 2015, vol. 39, pp. 184-196. DOI: 10.1080/09700161.2014.1000672
28. *Agreement on Bilateral Relations between the Government of India and the Government of Pakistan (Simla Agreement)*. Simla, 2 July 1972. Available at: [https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IN%20PK\\_720702\\_Simla%20Agreement.pdf](https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/IN%20PK_720702_Simla%20Agreement.pdf) (accessed 18.02.2021).

## INDIAN STANCE ON THE TERRITORIAL DISPUTE OVER SIR CREEK IN THE CONTEXT OF INDIA-PAKISTAN RELATIONS

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp. 99-107)**

**Received 21.02.2021.**

MAKAREVICH Gleb G. ([gmkarevich@imemo.ru](mailto:gmakarevich@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-8037-0973, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow 117997, Russian Federation.

*The author analyses in depth the long-lasting territorial dispute between India and Pakistan over Sir Creek situated in the Indus Delta and the neighboring area. This area is of great importance for the economy and security of the two nations. The article encompasses an overview of the historic background of the dispute and highlights both Indian and Pakistani positions during the negotiation process. The author looks at the legal aspects of the territorial dispute, including an overview of international rules relevant to regulating the dispute. The paper highlights the economic significance of the area from different perspectives including the importance of fishing for local populations as well as energy security, crucial for such emerging economies as India and Pakistan. The significance of the area in terms of defense and security, especially in the context of combating terrorism is also considered. The author argues that the territorial dispute is not likely to be resolved in the short or medium term. Both India and Pakistan will continue to refer to the international rules that are consistent with their stances in the dispute, and the situation in the region is likely to become more and more explosive. The author uses historical methods to compare the positions of India and Pakistan over time and to scrutinize the role of the territorial dispute in the Indo-Pakistani relation, analyses and interprets official statements concerning the territorial dispute and applies statistical methods to assess the economic potential of the disputed area.*

**Keywords:** Sir Creek, India, Pakistan, territorial dispute, negotiation process, fishing, energy, security.

About the author:

MAKAREVICH Gleb G., Senior Research Assistant, Group of South Asia and the Indian Ocean Region, Center of Asia-Pacific Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2021-1-99-107

