



Анализ и прогноз

Журнал ИМЭМО РАН

Analysis and Forecasting

IMEMO Journal

2021'2

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

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

Учредитель и издатель

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

Главный редактор:

И.Л. Прохоренко

Редакция:

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

Журнальная верстка:

ООО «Верди»

Верстка web-страниц:

Е.А. Клюева, А.А. Попонин

Дизайн обложки:

С.В. Сафонов

Контакты редакции:

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

Официальный сайт журнала:

<https://afjournal.ru>

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

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

Founder and Publisher

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

Editor-in-Chief:

Irina Prokhorenko

Editorial Staff:

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

Layout and Design:

Ltd Verdi

Website Design:

Evgenia Kliueva, Alexey Poponin

Cover design:

Sergey Safonov

Contacts:

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

Website:

<https://afjournal.ru>

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ:

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

ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CHAIRMAN:

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

MEMBERS:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

К ЧИТАТЕЛЯМ

Представляем номер 10

ГЛОБАЛЬНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ

Кризис COVID-19 как катализатор разрыва экономик США и Китая
 Зайцев А.А., Пятачкова А.С.13

Роль АСЕАН в урегулировании политического конфликта в Мьянме
 Рогожина Н.Г.28

ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии
 Кувалдин С.А.38

MULTA PAUCIS

Направления и формы реализации публичной дипломатии
 Артамонова У.З.49

POST FACTUM

Развитие взаимоотношений Евросоюз–Китай: экспертные оценки и прогнозы, риски и возможности для России
 Вартазарова Л.С., Кобринская И.Я. (составление)57

Экономическая политика Испании на новом этапе европейской интеграции
 Никулин К.А. (составление)71

TO READERS

Presenting the Issue	10
-----------------------------------	----

GLOBAL AND REGIONAL CHALLENGES

COVID-19 Crisis as a Catalyst for the USA-China Decoupling <i>Zaitsev A.A., Pyatachkova A.S.</i>	13
The Role of ASEAN in Political Conflict Resolution in Myanmar <i>Rogozhina N.G.</i>	28

REGIONAL INTEGRATION STUDIES

Linking EU Budget Allocations to the Rule of Law: the Case of Poland and Hungary <i>Kuvaldin S.A.</i>	38
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

MULTA PAUCIS

Fronts and Forms of Public Diplomacy <i>Artamonova U.Z.</i>	49
-----------------------------------------------------------------------------	----

POST FACTUM

Development of EU-China Relations: Expert Opinions and Forecasts, Risks and Opportunities for Russia <i>Vartazarova L.S., Kobrinskaya I.Ya. (review)</i>	57
Spain's Economic Policy in a New Phase of European Integration <i>Nikulin K.A. (review)</i>	71

ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Дорогие читатели!

Представляем вашему вниманию второй в 2021 г. выпуск нашего журнала. Он посвящен анализу вызовов, трендов и рисков глобального, регионального и странового развития, изучению европейской интеграции: проблеме разрыва экономических связей США и КНР с точки зрения оценки состояния и перспектив двусторонних торговых отношений крупнейших экономик мира, потенциалу АСЕАН в регулировании политического кризиса в Мьянме вследствие военного переворота в феврале 2021 г., увязыванию бюджетных ассигнований Европейского союза с соблюдением верховенства права в государствах-членах, феномену и практикам публичной дипломатии, нынешнему состоянию и перспективам будущих взаимоотношений Европейского союза и Китая, ключевым вопросам экономики сегодняшней Испании.

В этом номере мы открываем две новые рубрики, которые решили назвать, используя крылатые латинские выражения.

В рубрику **“Multa paucis”** (Многое в немногих словах) приглашаем авторов с оригинальными статьями – обзорами актуальных научных проблем, анализом традиционных и новых предметных полей исследования в сфере социальных наук. Ожидаем, что в этих работах будут представлены итоги изучения и систематизации массива литературы в области научных интересов и разработок авторов, их размышления над прочитанным и собственные мнения, выводы о несомненных научных достижениях и сути идущих дискуссий, поставлены новые научные проблемы и обозначены перспективы дальнейших изысканий.

Рубрика **“Post factum”** (После факта, После сделанного) открыта для материалов научных мероприятий по тематике журнала – конференций, семинаров, круглых столов, организованных ИМЭМО РАН или при его поддержке, различными структурными подразделениями института, а также иных научных событий с участием сотрудников ИМЭМО РАН с приглашенными докладами.

В выпуске журнала четыре рубрики. Первую **“Глобальные и региональные вызовы”** открывает статья “Кризис COVID-19 как катализатор разрыва экономик США и Китая” наших коллег из Центра комплексных европейских и международных исследований Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” к.э.н. Александра Андреевича Зайцева и Анастасии Сергеевны Пятачковой.

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 проявившееся во время пандемии усиление китайско-американского соперничества, которое обусловлено не конъюнктурными, а глубинными факторами, связанными с изменением модели экономического развития в КНР, отсутствием компенсационного изменения экономической модели в США и переходом стран к фазе стратегической конкуренции. Предпринимаемые США и КНР действия, которые выглядят как обострение соперничества, по сути являются способом продвижения сторонами их новой роли в мировой экономике. Представляется, что в сложившихся условиях Китай и США в большей степени будут полагаться на себя и на диверсификацию партнеров, чем друг на друга. Китай теперь вынужден осуществлять более ранний переход от технологических заимствований к собственным инновациям или поиску альтернативных источников передовых технологий, таких, как государства – члены Европейского союза. По их мнению, наблюдающееся расхождение (или разрыв, от англ. *decoupling*) экономических связей между ведущими государствами мира на данный момент носит отраслевой, а не всеобъемлющий характер, проявляясь в виде торговой и санкционной войн, конкуренции и ограничительных мер в таких сферах, как технологии, прямые иностранные инвестиции, наука и образование. Авторы полагают, что такое расхождение экономик будет постепенным, однако грозит серьезными рисками всей структуре международных связей.

Вторая статья рубрики – исследование д.полит.н., доцента, главного научного сотрудника группы региональных политических проблем стран Востока и Юга Центра проблем развития и модернизации Наталии Григорьевны Рогожиной “Роль АСЕАН в урегулировании политического конфликта в Мьянме”. В фокусе анализа – политика АСЕАН по урегулированию политического

кризиса в Мьянме. Следствием военного переворота в этой стране в феврале 2021 г. стало противостояние, сопровождающееся насилием и грозящее перерасти в гражданскую войну. АСЕАН ищет пути выхода из данной ситуации в соответствии с принятым планом действий, опасаясь утраты своей центральной роли в системе региональной безопасности. При этом ассоциация остается заложницей основополагающего принципа своей деятельности – невмешательства во внутренние дела государств-членов. Взаимодействие АСЕАН с военным руководством страны, обвиняемым в массовых репрессиях, носит асимметричный характер: успех или провал ее миротворческой миссии практически полностью зависят от намерений местных властей. Тем не менее АСЕАН остается на сегодня единственной силой, способной повлиять на политическую ситуацию в Мьянме. Автор приходит к заключению, что, с одной стороны, АСЕАН готова принять на себя эту ответственность, которая отвечает ее интересам сохранения центральной роли в региональной системе безопасности. С другой стороны, региональное интеграционное объединение избегает прямого давления на военное руководство Мьянмы, надеясь, что его поддержка ускорит прекращение насилия. Отдавая предпочтение методам мягкой, осторожной дипломатии, продиктованной необходимостью соблюдения принципа невмешательства во внутренние дела Мьянмы, АСЕАН как институт демонстрирует свою функциональную слабость, которую захватившие власть военные используют для затягивания реализации предложенных блоком мер по урегулированию конфликта. Поэтому их взаимоотношения с ассоциацией носят асимметричный характер, и правила игры в них устанавливают скорее власти Мьянмы, чем АСЕАН.

Рубрика **“Интеграционные исследования”** представлена статьей к.и.н. Станислава Аркадьевича Кувалдина, научного сотрудника сектора исследований Европейского союза Центра европейских исследований ИМЭМО РАН **“Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии”**. В ней рассматривается проблема возможного увязывания предоставления выплат из бюджета Европейского союза с соблюдением принципов верховенства закона государствами-членами. Объектами постоянных нареканий за несоответствие проводимой внутренней политики ценностям Евросоюза и усиление авторитарных тенденций в политическом укладе становятся две страны ЕС – Польша и Венгрия, вступившие в Евросоюз в 2004 г. Показано, как беспокойство по поводу соблюдения принципов верховенства права в странах – участницах ЕС Польше и Венгрии привело к появлению механизма подобной обусловленности Многолетним финансовым планом ЕС на период 2021–2027 г. Это отражает тенденцию переноса инструментов, используемых при выстраивании внешних отношений ЕС, в сферу внутреннего управления. Однако расплывчатые формулировки потенциального механизма применения бюджетных санкций показывают нерешительность руководящих структур Евросоюза, сталкивающихся с необходимостью получить одобрение своих действий со стороны государств-членов. Автор считает, что системная сложность принятия решений в Европейском союзе приводит к появлению достаточно нечетких компромиссов, как это произошло сейчас с механизмом возможных бюджетных санкций против стран, не соблюдающих принципы верховенства закона. Положение об этом в бюджетном законопроекте допускает неоднозначные трактовки процедуры введения санкций. Тем не менее очевидно, что сама идея воздействия на государства-члены, нарушающие ценностное единство ЕС, постепенно подталкивает заинтересованные в этом страны и структуры Евросоюза к использованию для подобного воздействия уже доказавшие свою эффективность общеевропейские механизмы.

В новой рубрике **“Multa paucis”** статья Ульяны Звиадиевны Артамоновой, младшего научного сотрудника сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований **“Направления и формы реализации публичной дипломатии”**. Публичная дипломатия с каждым годом становится все более актуальным направлением научных исследований. Однако в области теоретического осмысления этой темы по-прежнему остается много пробелов. Одни из самых существенных среди них – проблема концептуализации самого феномена публичной дипломатии и отсутствие консенсуса относительно классификации процессов ее реализации. Автор поставила своей целью изучить и проанализировать опыт осмысления данной темы иностранными и отечественными учеными, выявить доминирующие подходы к ней, предложила варианты классификации процессов реализации публичной дипломатии, доступные для универсального применения исследователями, а также сделала вывод относительно того, какая классификация больше подходит для анализа современных тенденций публичной дипломатии.

В новой рубрике **“Post factum”** два обзора научных мероприятий, прошедших в ИМЭМО РАН. В первом обзоре “Развитие взаимоотношений Евросоюз–Китай: экспертные оценки и прогнозы, риски и возможности для России” представлены материалы ситуационного анализа, организованного Центром ситуационного анализа ИМЭМО РАН в онлайн формате 30 ноября 2020 г. и посвященного комплексу проблем отношений Европейского союза и Китая по состоянию на конец 2020 г. Были определены и проанализированы главные факторы, влияющие на развитие этих отношений, включая позицию США, а также тенденции в мировой экономике и политике. Эксперты – участники ситуационного анализа пришли к выводу о переходе отношений ЕС–КНР в фазу более жесткого прагматичного взаимодействия, ограниченного интересами сторон и взаимными настороженностью и недоверием, чему способствовал стратегический курс США на недопущение выхода КНР на лидерские позиции в регионе АТР и мире. В то же время стратегия ЕС в отношении Китая, скорее всего, будет носить компромиссный характер, учитывающий интересы стран-членов. Можно также ожидать расширения практики санкционного давления Евросоюза на КНР. Для России главной задачей будет соблюдение баланса в отношениях с Евросоюзом и набирающим силу партнерским Китаем. Экспертный анализ и выводы статьи представляют интерес и как база для верификации прогностических исследований. В ситуационном анализе приняли участие и представили свои тезисы, которые и легли в основание данной публикации, эксперты Центра ситуационного анализа, Центра азиатско-тихоокеанских исследований, Центра североамериканских исследований, Центра европейских исследований, Отдела европейских политических исследований, Центра проблем развития и модернизации и Лаборатории “Центр ближневосточных исследований” ИМЭМО РАН. Обзор подготовлен д.э.н., главным научным сотрудником группы анализа текущих экономических проблем Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН Людмилой Степановной Вартазаровой и к.и.н., руководителем Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН Ириной Яковлевной Кобринской.

Второй обзор “Экономическая политика Испании на новом этапе европейской интеграции” подготовлен по материалам круглого стола, организованного 29 апреля 2021 г. Центром европейских исследований ИМЭМО РАН под руководством к.и.н. Ю.Д. Квашнина. Основными докладчиками мероприятия под председательством академика РАН, члена дирекции ИМЭМО РАН В.Г. Барановского стали сотрудники Центра европейских исследований и отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН, Центра иберийских исследований Института Латинской Америки РАН, факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, отдела бизнес-администрирования СП “Цифровая индустриальная платформа”. Были проанализированы ключевые проблемы экономики современной Испании в условиях появления новых вызовов глобального и регионального характера. Обсуждение было сфокусировано на динамике испанской экономики, ее реакции как на комплекс внутренних проблем, так и на внешние кризисы. Обзор материалов круглого стола подготовлен младшим научным сотрудником Центра европейских исследований ИМЭМО РАН Кириллом Андреевичем Никулиным.

*Прохоренко И.Л.
главный редактор журнала*

КРИЗИС COVID-19 КАК КАТАЛИЗАТОР РАЗРЫВА ЭКОНОМИК США И КИТАЯ

© ЗАЙЦЕВ А.А., ПЯТАЧКОВА А.С., 2021

ЗАЙЦЕВ Александр Андреевич, кандидат экономических наук, научный сотрудник, заместитель заведующего сектором международно-экономических исследований Центра комплексных европейских и международных исследований.

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20 (alex.zaytsev@hse.ru), ORCID: 0000-0002-5428-709X.

ПЯТАЧКОВА Анастасия Сергеевна, заместитель заведующего Азиатско-Тихоокеанским сектором Центра комплексных европейских и международных исследований.

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 101000 Москва, ул. Мясницкая, 20 (apyatachkova@hse.ru), ORCID: 0000-0001-7319-2371.

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”.

Зайцев А.А., Пятачкова А.С. Кризис COVID-19 как катализатор разрыва экономик США и Китая. Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2021, № 2, сс. 13-27. DOI: 10.20542/afj-2021-2-13-27

DOI: 10.20542/afj-2021-2-13-27

УДК: 339(510)+(73)

Статья поступила в редакцию 09.04.2021.

Статья принята редакцией 01.06.2021

В работе показано, что проявившееся во время пандемии усиление китайско-американского соперничества обусловлено не конъюнктурными, а глубинными факторами, связанными с изменением модели экономического развития в КНР, отсутствием компенсационного изменения экономической модели в США и переходом стран к фазе стратегической конкуренции. 2020 год стал лишь катализатором этих процессов. Тем не менее наблюдающееся расхождение (или разрыв, от англ. *decoupling*) экономических связей между странами на данный момент носит отраслевой, а не всеобъемлющий характер, проявляясь в виде торговой и санкционной войн, конкуренции и ограничительных мер в таких сферах, как технологии, прямые иностранные инвестиции, наука и образование. Расхождение экономик будет постепенным и вместе с тем принесет серьезные последствия всей структуре международных связей.

Ключевые слова: пандемия COVID-19, торговая война, американо-китайские отношения, санкционная война, конкуренция между КНР и США.

В 2020 г. мир стал свидетелем серьезного обострения отношений между двумя крупнейшими экономиками мира – США и КНР. Опасения, что разрыв между сторонами в торговой, технологической, научной и политической сферах станет одним из важнейших факторов, определяющих тренды развития мировой экономики в ближайшие годы, ранее регулярно подтверждались [1].

Ярче всего симптомы противостояния проявились во время кризиса, вызванного пандемией COVID-19, который наложил на предвыборную ситуацию в США – традиционно непростой период для выстраивания отношений с Америкой. Резонансными кейсами стали предложения отдельных сенаторов о внесении в американский Конгресс законопроектов о наделении президента США необходимыми полномочиями для признания Тибета и Гонконга независимыми государствами, а также о введении санкций против лиц, ответственных за

нарушение ряда обязательств Китая в адрес Гонконга [2]. Возросло американское давление на китайские компании технологического и других секторов. Были введены индивидуальные санкции против отдельных чиновников, ограничительные меры затронули сферу образования, бизнеса, а также распространились на основные “болевы точки” в китайско-американском взаимодействии (в частности, проблемы с соблюдением прав человека в Синьцзян-Уйгурском автономном районе, Гонконге, Тибете, а также вопросы границ и соблюдения “коренных интересов КНР” в Южно-Китайском море и в отношениях с Тайванем). В США в условиях острого предвыборного противостояния сформировался двухпартийный консенсус по поводу необходимости более жесткой политики в отношении КНР [3].

С новой силой вспыхнули дискуссии о процессе разрыва (расхождения, разъединения, от англ. *decoupling*) между двумя крупнейшими экономиками мира. При этом на текущем этапе его не стоит понимать как всеобъемлющее противостояние и обрыв связей по всем фронтам. Остро разъединение проявляется лишь в отдельных сферах – технологической, научно-образовательной, торговой, а также заметно в виде таких явлений, как попытки рещоринга и стремление обеспечить все большую экономическую независимость экономик друг от друга. Сдерживающим фактором в развитии обозначенных тенденций выступают тесная взаимосвязанность КНР и США, а также заинтересованность китайского и американского бизнеса в сотрудничестве вкуче с сохранением и развитием взаимодействия в других сферах [4].

С учетом ранее не наблюдавшейся интенсивности разворачивавшегося противостояния между КНР и США стечение обстоятельств в виде пандемии и американских президентских выборов может выглядеть как причина растущего конфликта между странами. Однако представляется, что 2020 г. явился лишь катализатором долгосрочных процессов расхождения двух экономических лидеров. В подавляющей части работ по данной тематике постепенное расхождение между странами объясняется фактором стратегической конкуренцией обоих государств¹. В настоящем исследовании мы анализируем более глубинные предпосылки разрыва и показываем, что он был заложен гораздо раньше того, как конкуренция стала заметна. Фундаментальными факторами разрыва экономик США и КНР выступают исчерпание модели их созависимости, глубинные изменения внутреннего развития Китая (в том числе ориентация страны на качественный рост, технологическое развитие и независимость), а сама стратегическая конкуренция – лишь следствие этих структурных перемен.

Анализ выбранной темы проводится в рамках теории неоклассического реализма, поскольку она позволяет учесть как структурные, так и внутренние факторы, влияющие на развитие процесса расхождения экономик КНР и США. В частности, данное исследование опирается на работы таких авторов, как Г. Роуз, А. Фридберг, Р. Гилпин, Р. Швеллер, С. Лобелл, Н. Рипсман, Ф. Закария, Дж. Тальяферро [6; 7; 8; 9; 10; 11]. В отличие от классического реализма, где главным мотивом государств является обеспечение безопасности, неоклассический реализм предполагает, что государства стремятся получить влияние, которое позволит им реагировать на неопределенность, создаваемую международной анархией, путем обретения контроля и формирования внешней среды. Таким образом, задачей государства будет не максимизация ресурсов, а максимизация влияния [12; 13].

Зависимыми переменными данного исследования будут выступать политики КНР и США в отношении расхождения их экономик. Внешняя среда (структура международных отношений, формирующаяся в процессе изменения мирового порядка), а также совокупные возможности государств (относительная сила на мировой арене) рассматриваются в качестве независимых переменных. Фактор пандемии и выборов США выделены как вмешивающиеся переменные: в данной работе ставится задача дать оценку их влиянию на динамику китайско-американского сотрудничества, поскольку именно в 2020 г. произошло значительное обострение двусторонних отношений.

¹ Как русскоязычная, так и англоязычная литература концентрируется на обсуждении содержания санкционного противостояния последних пяти лет, ответных действий Китая и США в сфере экономической и внешней политики и перспектив развития противостояния, а стратегическая конкуренция держав отмечается авторами как основной реальный мотив обострения отношений (см., например, работы А. Ломанова [5], а также С. Дмитриева, Я. Лексютинной, Ч. Квана. Далее они и другие работы цитируются в тексте и представлены в общем списке литературы).

Методологической основой исследования является системный подход, который напрямую соотносится с выбранной теорией неоклассического реализма, что позволило выявить взаимосвязи между структурными и внутренними факторами, определяющими поведение КНР и США. Данный метод позволяет сосредоточиться на выявлении взаимосвязей между различными элементами системы международных отношений, а также определить факторы, оказывающие наибольшее влияние на развитие двусторонних экономических отношений. Кроме того, в работе был использован метод сводных данных в сочетании с анализом документов, статистической информации, выступлений официальных лиц и других источников. Это позволило провести комплексную оценку расхождения экономик двух стран и охарактеризовать особенности протекания процесса разъединения в отдельных сферах.

Работа выстроена в следующей логике. В первой и второй частях статьи проанализированы основные аспекты противостояния двух стран в период до пандемии и во время нее соответственно. Показано, что введенные в период пандемии двусторонние взаимные ограничения не могут объясняться лишь официальной мотивацией администрации США или руководства КНР, а вызваны более глубинными причинами в виде стратегического сдерживания развития Китая. В третьей части обсуждаются фундаментальные причины разрыва двух государств и обосновывается его долгосрочный характер.

ОТ ТОРГОВОЙ ВОЙНЫ И САНКЦИЙ К ПОСТЕПЕННОМУ РАЗРЫВУ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ

Наличие серьезных противоречий между КНР и США обращало на себя внимание еще в период президентства Б. Обамы. Однако явное обострение начинается с прихода Д. Трампа к власти в 2017 г.: в сфере экономических двусторонних отношений стало практиковаться все больше не декларативных, а действительно чувствительных мер. Постепенно отдельные предпринимаемые сторонами шаги перерастали в торговую и санкционную войну, ограничения сотрудничества в области технологий для электроники и телекоммуникаций, а затем конфронтация стала распространяться и на другие сферы взаимодействия (инвестиции, образование, науку и т.д.). В настоящем разделе мы показываем, что причины противостояния имеют более глубокие корни, чем официальные объяснения США, связанные с угрозами для национальной безопасности.

Торговая война

Торговая война ведет отсчет с 2018 г. Формальной ее причиной со стороны США называлась острая проблема внешнеторгового дефицита. Это традиционная “болевая точка” для США: в канун развязывания торговой войны, в 2017 г., американский торговый дефицит составлял почти 800 млрд долл., при этом половина этого дефицита приходилась на дисбаланс торговли с Китаем.

Торговая война началась с введения США пошлин на ввоз стали, алюминия и солнечных батарей из Китая и ответных пошлин КНР на сельскохозяйственные товары и ряд продукции машиностроения из США в начале 2018 г. Впоследствии список товаров, попадающих под ограничения, постепенно расширялся и к концу 2019 г. под 25%-ной пошлиной оказалась половина всего импорта из Китая (250 млрд долл.). Временное перемирие – торговая сделка первой фазы, заключенная в январе 2020 г., в части торговли лишь гарантировала сохранение статус-кво конца 2019 г. без введения новых тарифов и накладывала обязательства на Китай по закупке американской продукции в размере 200 млрд долл. в течение двух лет [14].

Официально США обвиняет Китай в применении “несправедливых торговых практик”, однако конкретные претензии, содержащиеся в отчете торгового представителя США [15], заключаются, главным образом, в закрытости китайского рынка для иностранных инвесторов, принуждении американских компаний к трансферу технологий и обвинениях в несанкционированном проникновении и краже информации из компьютерных сетей США. Также критикуется внешняя инвестиционная политика Китая, связанная с систематическим приобретением американских высокотехнологичных активов и интеллектуальной собственности, которая создает для США риски потери технологического лидерства.

Таким образом, торговая война слабо мотивирована собственно проблемой торгового дефицита США, а имеет в первую очередь стратегические основания. За два года торговой войны общий американский торговый дефицит продолжил расти (с 800 млрд долл. в 2017 г. до 860–880 млрд долл. в 2018–2019 гг.), однако произошли снижение взаимной торговли Китая и США и замена китайских поставщиков другими странами².

Конкуренция в сфере технологий и инвестиционные ограничения

Именно технологическая составляющая противостояния представляется наиболее существенной с точки зрения последствий для Китая, США и мировой экономики. По мере экономического развития все страны постепенно переходят от заимствования технологий к собственным инновациям. Китай в последние годы как раз вступает в фазу такого перехода в ряде отраслей: по расходам на НИОКР он уже почти догнал США (второе место в мире, более 20% всех мировых расходов) и, вероятно, перегонит их в ближайшее десятилетие. Это не может не беспокоить Соединенные Штаты как крупнейшего технологического лидера. В настоящее время электронная отрасль (в составе которой в том числе телекоммуникации, полупроводниковая промышленность, компьютерные технологии, вся бытовая электроника) является главным объектом санкций. Китай – ключевой мировой производитель и экспортер электронной продукции, однако критическим образом зависит от США в области полупроводников (и оборудования для их производства), которые используются во всех товарах данной отрасли.

Конфронтация в этой сфере началась с обвинений в нарушении китайскими компаниями санкционного законодательства США и прав интеллектуальной собственности. В марте 2016 г. Министерством торговли США китайская компания *ZTE* (второй по величине производитель телекоммуникационного оборудования и мобильных телефонов в КНР) была включена в так называемый список субъектов (*Entity List*)³. *ZTE* обвинили в реэкспорте американских комплектующих в страны, подпадающие под американские санкции (Иран и КНДР). Однако после ряда разбирательств и выплат более чем двухмиллиардных долларовых штрафов компания была исключена из санкционного списка. Осенью 2018 г. в этот же список попал и китайский производитель микрочипов *Fujian Jinhua* [16, с. 90].

Официально США объясняли свою позицию угрозами национальной безопасности и опасениями шпионажа со стороны компаний Китая по запросу властей КНР [17]. На этой волне с 2018 г. Вашингтон ввел запрет на использование продукции ряда китайских телекоммуникационных компаний (*ZTE*, *Huawei* и др.) правительственными организациями США. Администрация США также призывала собственных граждан и другие страны отказаться от использования оборудования и технологий Китая в сетях 5G.

Ограничения продолжали расширяться в 2019 г. В мае 2019 г. “список субъектов” пополнил телекоммуникационный гигант *Huawei* и 68 аффилированных с ним юридических лиц, а после перечень расширился и на компании из других отраслей: высокотехнологичных материалов, электронику, полупроводники, суперкомпьютеры, авиацию.

Параллельно вводились ограничения на китайские инвестиции в США, затронувшие в первую очередь критические, развивающиеся и основополагающие технологии (*emerging and foundational technologies*)⁴, важные для национальной безопасности Соединенных Штатов [18]. При этом американские запреты почти полностью совпали с перспективными отраслевыми направлениями развития, обозначенными в стратегическом плане Китая *Made in China 2025* (принят в 2015 г.). С 2017 г., из-за запрета со стороны Комитета по иностранным инвестициям США, не состоялся ряд крупных сделок по покупке

² По данным *The World Bank*. Available at: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=BN.GSR.MRCH.CD&country=#> (accessed 25.02.2021).

³ Компании, попадающие в этот список, подлежат экспортному контролю, и поставки (обычно высокотехнологической) продукции из США в Китай на предприятия из этого списка могут быть запрещены.

⁴ К ним относятся: биотехнологии; искусственный интеллект и технологии машинного обучения; навигация; микропроцессорные технологии, в том числе передовые вычислительные технологии или технологии анализа данных; технология квантовой информации и зондирования; аддитивное производство (3D-печать); робототехника; интерфейсы, связывающие головной мозг и компьютер; гиперзвук; современные материалы; передовые технологии наблюдения. Подробнее см. [18].

американских активов китайскими компаниями. Так, под запретом оказались покупка *Lattice Semiconductor* (полупроводниковые технологии) стоимостью 1.3 млрд долл. в сентябре 2017 г. и *Aleris* (производство алюминия), оцененная в 1.1 млрд долл. в ноябре 2017 г., и др. В результате приток прямых иностранных инвестиций из Китая в США за 2016–2019 гг. упал в 16 раз (с 53.1 млрд долл. в 2016 г. до 3.3 млрд долл. в 2019 г.⁵) [19]. При этом в остальную часть мира инвестиции Китая сократились лишь на 23% [20].

В сфере образования и научного сотрудничества возникли прецеденты неодобрения со стороны США въездных виз для участия китайских представителей в научных конференциях и научном обмене. Для студентов старших курсов, обучающихся по специальностям “робототехника” и “высокотехнологическая промышленность”, сократилась длительность виз с пяти лет до года [21].

В ответ на такое давление Китай форсировал собственные инициативы по обеспечению технологической независимости от США за счет поддержки отраслей, попавших под санкции, а также всерьез озаботился поиском альтернативных источников передовых технологий. В частности, китайские производители полупроводников и разработчики программного обеспечения получили налоговые льготы сроком до пяти лет, ускорились диверсификация поставок (покупка интегральных микросхем компанией *Huawei* у Японии) и смещение инвестиционного фокуса с США на передовые европейские страны, Израиль и др. [16] Об этом свидетельствуют колоссальные дипломатические усилия, направленные на завершение переговоров по заключению всеобъемлющего инвестиционного соглашения между ЕС и Китаем в конце 2020 г. [22]

Таким образом, если первые санкции, затронувшие телекоммуникационные компании, обосновывались администрацией США преимущественно вопросами национальной безопасности в части сохранности персональных данных, а торговые ограничения – необходимостью принуждения Китая к соблюдению прав интеллектуальной собственности и правилами доступа американских инвесторов на китайский рынок (и объяснения США на первом этапе еще можно было трактовать как убедительные), то последующее расширение санкций на технологический сектор и гораздо более широкий круг сфер и отраслей четко свидетельствует о переходе к стратегическому сдерживанию развития Китая.

ОСОБЕННОСТИ 2020 Г.: ПАНДЕМИЯ И ВЫБОРЫ В США

Обострение политической риторики

В экспертной среде возобладало мнение, что пандемия *COVID-19*, охватившая мир в 2020 г., не была причиной обострения китайско-американских отношений, а лишь послужила триггером для проявления накопившихся противоречий. Признавая правильность данной оценки, тем не менее, сложно не заметить, что указанный период сопровождался беспрецедентным всплеском соперничества двух государств. Одним из самых ярких его проявлений стал срыв торговой сделки между КНР и США, которая до этого обсуждалась почти два года, а в начале января 2020 г., до объявления пандемии, сторонам удалось подписать первую фазу соглашения [23]. Дополнительным дестабилизирующим фактором стало то, что противостояние развивалось на фоне предвыборной президентской кампании в США – традиционно турбулентном периоде для американской политики. Ухудшение отношений заметно отразилось на политической риторике. США обвиняли КНР в распространении *COVID-19* и сокрытии информации об этом заболевании, действия Китая, направленные на борьбу с инфекцией, истолковывались как стремление получить преимущества в меняющейся международной обстановке и обеспечить себе лидерство [24].

Наиболее показательной в этом отношении стала речь госсекретаря США М. Помпео в Президентской библиотеке Р.Никсона 23 июля 2020 г. [25], в которой чиновник объявил о провале политики вовлечения Китая в либеральный мировой порядок. Характерно, что обе стороны заострили внимание на положительных последствиях случившегося для своих экономик. Так,

⁵ В 2020 г. он продолжил сокращаться и составил 1.1 млрд долл. [19]

бывший заместитель руководителя отдела по международным связям ЦК КПК Чэнь Сяогун заявил, что торговую войну нужно использовать как драйвер позитивных изменений в КНР [26], а тогдашний американский президент Д. Трамп, в свою очередь, подчеркнул, что разрыв с экономикой Китая позволит США сэкономить 500 млрд долл. [27]

Однако параллельно обострению риторики осложнялись и вполне прикладные вопросы взаимодействия двух государств. Стороны даже закрывали дипломатические представительства [28]. После выхода 17 июня 2020 г. Закона о санкциях против Китая за притеснение уйгуров, КНР ввела санкции против четырех американских чиновников [29]. Также в ответ Китай закрепил механизмы санкционной политики на институциональном уровне – в сентябре 2020 г. принято положение “О перечне ненадежных лиц” (Приказ Минкоммерции КНР № 4-2020) [30].

За период, прошедший с начала пандемии, против КНР было выдвинуто беспрецедентное количество ограничительных мер – как по охвату областей китайско-американского взаимодействия (торговля, технологическое сотрудничество, сфера образования), так и его участников (компании, университеты, физические лица, чиновники). Де-факто предпринимаемые шаги в основном были направлены на ограничение доступа к иностранным комплектующим, оборудованию или технологиям, а также на закрытие зарубежных рынков для китайских производителей [31].

Помимо расширения санкций для традиционных направлений (сектор ОПК и высокие технологии, в том числе продукция *Huawei*, *NetPosa* и *CloudWalk Technology*, разрабатывающей технологии распознавания лиц и систем видеонаблюдения [31]) американские ограничения распространились на более широкий спектр отраслей. Так, были введены санкции против корпораций, работающих в сфере инфраструктуры, строительства и администрирования (*China Communications Construction Company*, *China Shipbuilding Group*, одного из крупнейших производственно-строительных предприятий КНР – Синьцзянского производственно-строительного корпуса, попавшего в санкционный лист в связи с ситуацией в Уйгурском районе). Ограничения также затронули китайские мобильные коммуникационные системы, такие как *WeChat* и *TikTok*. История о продаже сегмента *TikTok* США получила международный резонанс [32].

Примечательно, что расширение списка не прекратилось после завершения выборов в США: так, в декабре 2020 г. в список субъектов была включена очередная группа китайских компаний, куда вошли *SMIC* (крупнейшая китайская и одна из крупнейших в мире в области полупроводниковой продукции) и *SZ DJI Technology Co Ltd* – производитель дронов [33].

Характерно, что обострение отношений между США и Китаем имеет вполне конкретное внешнее проявление. Так, ограничения на использование китайских мобильных приложений были введены в Индии [34] на фоне приграничного конфликта, мобильные операторы в Японии, Индии и Южной Корее объявили об отказе от использования китайского оборудования [35], а Великобритания присоединилась к запрету на использование технологий 5G [36]. При этом считается, что данные решения третьими странами во многом были приняты для сохранения отношений с США. Таким образом, дальнейшее расхождение экономик КНР и США будет иметь значительные последствия для мировой экономики.

Важным пунктом расхождения Пекина и Вашингтона стало различное отношение к участию в международных организациях и вовлеченности в международное сотрудничество в целом. США во времена администрации Д. Трампа стали более прагматично подходить как к союзникам, требуя от них равноценного вклада в отношения, так и к собственной роли на многосторонних мировых платформах. Несмотря на формальное возвращение некоторых прежних подходов к сотрудничеству при Дж. Байдене, американская администрация все же вряд ли сможет полноценно вернуться к дотрамповской эпохе. Китай по-прежнему сохраняет открытую позицию и всячески подчеркивает свою готовность к многостороннему взаимодействию. Ярким примером является подписание ВРЭП (Всеобъемлющего регионального экономического партнерства) в ноябре 2020 г.,

поддержка Китаем Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), продолжение работы в рамках инициативы “Пояса и пути”, БРИКС и других платформ.

Хотя китайско-американские противоречия продолжают амортизироваться накопленным потенциалом сотрудничества, в период пандемии тенденции расхождения значительно усилились и перешли на качественно новый уровень, послужив катализатором внутренних реформ и перестройки внешних связей для обоих государств. Так, значительно расширился круг сфер, охваченных санкциями, которые, в свою очередь, получили дополнительное институциональное и нормативное правовое оформление, ужесточилась политическая риторика, ухудшилось качество дипломатических связей, пострадали компании и физические лица. В этом смысле фактор пандемии и сопровождающего ее политического и социально-экономического кризиса значительно ускорил наметившиеся ранее тенденции расхождения США и Китая.

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗРЫВА

Может сложиться впечатление, что расхождение КНР и США началось с начала торговой войны. Однако комплексный анализ их взаимоотношений показывает, что при таком подходе видно лишь “верхушку айсберга”. Предпосылки расхождения были заложены в сформировавшейся еще в 1980-е годы модели сотрудничества КНР и США, а причины определяются фундаментальными факторами, связанными как с внутренним развитием двух стран, так и ситуацией в мировой экономике в целом. Текущая конъюнктура, например, смена политического руководства в США, может несколько замедлять или временно ограничивать темпы разрыва в отдельных нишах, позволять отдельным корпорациям выиграть время на перестройку производственно-сбытовых цепочек. Но в целом обе страны уже давно и последовательно перестраивают свои экономики и расценивают тесную связь друг с другом как обременение, а не актив.

Изменения в модели развития Китая и созависимости двух экономик

Обычно для характеристики экономических отношений между КНР и США используют термин “взаимозависимость”. Экономист С. Роуч [37] предлагает посмотреть на проблему под другим углом, а именно – как на созависимость.

Созависимость – термин из области психологии, который обозначает патологическое состояние, характеризующееся чрезмерной поглощенностью жизнью другого человека. Созависимые удовлетворяют желания партнера, игнорируя свои интересы и даже действуя в ущерб им. Таким людям также свойственны деструктивные модели поведения, направленные на поддержание зависимости. На пути выздоровления им необходим поиск “своего я”, очерчивание здоровых личностных границ и освоение альтернативных поведенческих паттернов. В такой трактовке в китайско-американской модели отношений крылась “мина замедленного действия”: изначально это был выгодный симбиоз, но позже к взаимному дополнению и начали добавляться опасные дисбалансы и риски.

С 1980-х годов между Китаем и США начала формироваться модель созависимости экономик [37]. В КНР наблюдался быстрый рост на основе экспортно ориентированной модели, направления в США огромного потока недорогих товаров, который был так нужен Соединенным Штатам для поддержания высокого уровня потребления в условиях замедления роста реальных доходов. США – главный импортер китайских товаров: на них приходится около 20% всего китайского экспорта, а если учитывать и реэкспорт через Гонконг, то американская доля в экспорте КНР близка к 30% [38]. Китай соответственно зависел от США как источника экспортных доходов, в особенности динамики потребления. Со временем торговля между странами стала сильно дисбалансированной: дефицит торгового баланса товарами в США вырос почти вчетверо (с 200–300 млрд долл. в конце 1990-х до 837 млрд долл. в 2006 г. и 864 млрд – в 2019 г. [39]), при этом в 2010-е годы около половины этого дефицита стало объясняется дисбалансом торговли с Китаем. В результате в США сформировалась хроническая проблема торгового баланса и крупнейшего в мире государственного долга (9 трлн долл. в 2008 г. и порядка 27 трлн долл. в 2020 г., более 100% ВВП [40]).

В Китае же зеркально формировался огромный профицит счета текущих операций, и эту проблему он решал за счет инвестирования в американские, в том числе, государственные ценные бумаги, став в итоге ключевым кредитором США и крупнейшим в мире держателем доллара в золотовалютных резервах. Такой приток капитала поддерживал низкие процентные ставки в США и создавал благоприятные условия для внутренних и внешних заимствований, а также роста финансовых рынков, которые часто превращались в “мыльные пузыри”.

Возможность легкого кредитования, а также получения дохода на финансовых рынках привели к формированию в США модели потребления, не основанной на росте реальных зарплатных доходов. Норма личных сбережений в США снизилась до рекордно низких уровней с 10–12% в начале 1980-х до 2–4% располагаемого дохода во второй половине 2000-х годов. В Китае же экспортно ориентированная модель роста сочеталась с высоким уровнем национальных сбережений (порядка 45–50% ВВП), а также личных сбережений порядка 20–30% от располагаемого дохода в 2000-е годы [41], и активным заимствованием зарубежных технологий как за счет привлечения иностранных инвесторов на условиях создания совместных предприятий, так и (в 2000-е годы) на основе покупки иностранных активов.

Для Китая технологическая сторона сотрудничества является одной из наиболее важных. США для него – ключевой источник передовых технологий и высокотехнологичного импорта. Высока связанность в научно-исследовательской (в особенности в естественных науках) и образовательной сферах.

Созависимость экономик достигла своего апогея к 2007–2008 гг., началу “великой рецессии”, и после начала меняться. КНР инициировал постепенную перестройку модели развития с внешнего спроса, как фактора роста, на внутренний. Появились признаки формирования в этой стране крупнейшего в мире потребительского рынка. За счет быстрого экономического роста последних десятилетий существенно выросло благосостояние местного населения. Только в 2000-е и 2010-е годы средний годовой уровень зарплат вырос более чем на порядок в долларовом эквиваленте – с 1 тыс. долл. (2.8% от уровня США) в 2001 г. до 11 тыс. долл. (19% от уровня США) в 2018 г. [42; 43]. Это способствовало росту внутреннего потребления в Китае в том числе и спросу на импорт товаров и услуг. В результате за последние 10 лет за счет формирования огромного спроса на зарубежные поездки (и соответственно отрицательного баланса услуг) профицит текущего счета Китая сократился в долларовом выражении вчетверо (с 420 млрд долл. в 2008 г. до 102.9 млрд долл. в 2019 г.), а в % ВВП в 9 раз (с 9.1% ВВП в 2008 г. до 0.7% ВВП в 2019 г. [44]). Это снизило потребность в компенсационном выводе финансовых ресурсов из КНР (покупке американских ценных бумаг, включая государственные долговые облигаций), что соответственно повлияло на устоявшуюся модель взаимодействия двух крупнейших экономик. По сути внутренний рост потребления и в том числе активный импорт услуг снизили необходимость вывода излишнего свободного финансового капитала за рубеж.

В результате приток финансового капитала из Китая в США начал постепенно сокращаться, что в долгосрочном периоде может создать давление на процентные ставки, проблемы финансирования растущего долга и поддержание устоявшейся модели потребления, основанной на кредитовании и низких сбережениях. Для Китая в долгосрочной перспективе это означает постепенное снижение значимости американского рынка как потребителя и драйвера роста его экспорта. Так, если в 2000-е годы до “великой рецессии” доля США в структуре экспорта Китая (без учета Гонконга) составляла 23–25%, то в 2008–2018 гг. она снизилась до 18–19%, по данным *Observatory of Economic Complexity* [45]. Таким образом, началось постепенное естественное “расплетение” торговых связей.

В то же время “благополучный Китай” уже менее интересен для иностранных компаний: стремительный рост зарплат в Китае постепенно ослабляет его привлекательность для них. При создании новых предприятий они отдадут предпочтение уже другим странам Азии.

Кроме того, произошли важные сдвиги и в мировой экономике. После глобального финансового кризиса 2008–2009 гг. изменилось соотношение динамики мировой торговли

и ВВП: теперь по темпам роста мировая торговля отстает от мирового ВВП, что снижает ее привлекательность как фактора экономического роста⁶. В то же время усугубился кризис существующей системы международных институтов (ООН, ВТО и др.).

Для Китая эти изменения еще до обострения отношений с США свидетельствовали о необходимости перестройки своей экономики и выработки стратегии с опорой на внутренний спрос и большую независимость. Такие тенденции находили отражение в основных приоритетах и планах экономического развития КНР последних лет, но особый акцент получили в последнем пятилетнем плане, принятом в октябре 2020 г. В его основу положена концепция “двойной циркуляции”, предполагающая развитие с опорой на внутренние источники роста (“внутренняя циркуляция”), при сохранении важной роли международного сотрудничества (“внешней циркуляции”). Основной упор в пятилетке сделан на качественный рост, углубление реформ и открытость внешнему миру, инновационное развитие, расширение внутреннего рынка, совершенствование технологий, возрождение села и оптимизацию урбанизации, выравнивание внутрирегиональных различий, экологические вопросы, повышение благосостояния населения [46].

Таким образом, внутренние изменения в Китае в виде снижения сбережений и роста потребления меняют устоявшуюся модель связи с США, сокращая поток финансовых ресурсов из Китая. Это подрывает сложившуюся в США модель потребления, создает неопределенность перспектив роста американского рынка и соответственно в долгосрочном периоде делает его менее привлекательным для Китая. Возникает необходимость поиска новых быстрорастущих рынков для сбыта китайской продукции. Все это создает глубинные предпосылки постепенного расхождения в торговой сфере, и ставит экономику США перед необходимостью изменения собственной модели.

Экономическая модель США – необходимость перестройки

Внутренней проблемой США остаются дефицит текущего счета операций и растущий государственный долг. С макроэкономической точки зрения дефицит текущего счета также означает слишком низкий уровень внутренних сбережений в сравнении с инвестициями. В США частные сбережения до 2019 г. были на критически низких уровнях (по данным Бюро экономического анализа США, 2–5% располагаемого дохода до 2008 г. и 6–7% после) из-за избыточного потребления, а государственные сбережения (представляющие баланс бюджета) – и вовсе стабильно отрицательные. Очевидно, что бесконечно долго такая ситуация длиться не может и перед США встанет вопрос сокращения этого дисбаланса, который обостряется на фоне структурных изменений в Китае. Потребуется сокращение потребления и темпов накопления госдолга и соответственно увеличение внутренних сбережений. Это снизило бы зависимость США от притока финансовых ресурсов из Китая.

Пандемия, возможно, станет как раз тем триггером, который повлияет на изменение стабильно низкого уровня внутренних сбережений в США и тем самым ускорит разрыв созависимости экономик. Так, в среднем за 2020 г. уровень сбережений вырос до 17.3% располагаемого дохода (при этом в течение года они доходили до 33.7%) и это в два-три раза выше уровней последних 25 лет [47]. Конечно, такой рост в первую очередь связан с масштабными антикризисными программами поддержки населения и сокращением расходов на различные услуги и туризм во время локдауна. Однако пандемия все же может надолго оставить свой след в паттернах потребления. Негативный опыт текущего кризиса и рост безработицы в США до рекордных со времен Великой депрессии уровней, возможно, сформируют более рациональное отношение к формированию сбережений.

Пока же США не решают проблем отмеченных структурных дисбалансов, а пытаются выйти из кризиса обычными симптоматическими методами: огромными бюджетными вливаниями (антикризисные планы финансовой помощи Трампа и план Байдена) и

⁶ По темпам роста мировая торговля отстает от ВВП: за 2012–2019 гг. средние темпы роста торговли товарами и услугами не превышали темпов роста ВВП (по данным *IMF, WEO October 2020*. Подробнее см.: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>), а если учесть 2020 г., то будут в 1.5 раза ниже (1.7% – динамика торговли и 2.6% – динамика мирового ВВП).

связанным с ними ростом госдолга до 131% ВВП в 2020 г. [40], масштабной программой количественного смягчения и перегревом фондовых рынков. Такой подход только позволяет временно сохранить неустойчивую экономическую модель США и усложняет решение проблем в будущем.

Стратегическая конкуренция как фактор разрыва

Другой, наряду с исчерпанием модели созависимости, фундаментальной причиной американо-китайских противоречий и санкционного давления является переход держав (в первую очередь США) к стратегической конкуренции. При этом она является логичным следствием быстрого экономического и технологического становления Китая. В 2014 г. Китай стал крупнейшей мировой экономикой по ВВП, измеренных в ППС, а в текущих долларах превысил порог в 60% от ВВП США – тот уровень, по достижении которого Соединенные Штаты стали применять политику сдерживания в отношении Японии в 1990-е годы [12, р. 58]. КНР активно догоняет США в технологической сфере и начинает составлять конкуренцию в ней. В последние годы доля Китая в мировых расходах на НИОКР составляла 23%, у США – 25%. Резко возросли публикационная активность Китая в области естественных наук (доля КНР – 20%, США – 18% за период 2016–2018 гг. [48]) и количество патентных заявок (40% общемировых в 2017 г.) [49]. На 2017 г. доля КНР в мировом производстве компьютеров и электроники составила 41%, продукции общего машиностроения – 36%, электротехники – 47% и более половины выпуска мобильных телефонов в мире [49, р. 70-71].

Сохранение технологического лидерства важно для США и с точки зрения экспортных доходов. Поскольку одним из важнейших источников их внешних доходов являются патентные и лицензионные платежи и высокотехнологический экспорт (порядка 376 млрд долл. или 19% всего экспорта в 2017 г., по данным *Observatory of Economic Complexity* и *The Global Economy* [45; 50]), то риски потери технологического лидерства в долгосрочном периоде создают угрозы еще большего ухудшения дефицита текущего счета платежного баланса и, следовательно, макроэкономической стабильности страны.

Китай увеличивает не только свое экономическое, но и политическое влияние на третьи страны за счет внешних интеграционных инициатив. С момента объявления инициативы “Пояса и пути” инвестиционная и кредитная экспансия КНР ускорилась. Посредством множества крупных инфраструктурных проектов, источником финансирования которых в основном являются китайские банки и компании, Китай значительно масштабировал свое влияние на постсоветском пространстве, в Азии, Океании и Африке.

Считалось, что тесная экономическая взаимосвязанность Китая и США должна ослабить политическое противостояние двух стран. Рост сотрудничества в области глобального управления (в том числе через “Группу двадцати”) после глобального финансового кризиса рассматривался отдельными учеными как признак снижения рисков противостояния. Однако это все же не смогло предотвратить стратегический конфликт [51].

В администрации США стало приходить понимание, что слишком тесное сотрудничество с КНР может угрожать национальным интересам. Если при администрации Б. Обамы внешнеполитическая стратегия Вашингтона в отношении Пекина совмещала элементы сдерживания (*containment*) и вовлечения (*engagement*), то приход к власти Д. Трампа сопровождался переходом к более открытой и системной конфронтации. Например, в Стратегии национальной безопасности 2015 г. было заявлено, что Америка “приветствует рост стабильного и процветающего Китая”, [52, р. 24], однако в аналогичном документе 2017 г. уже открыто подчеркивалось, что Китай является ревизионистским государством, которое бросает вызов интересам и мощи США [53].

Итак, КНР превращается в серьезного конкурента США, что для последних в ближайшие годы означает риски потери глобального лидерства особенно в высокотехнологической сфере. Соответствующей санкционной реакции Китаю следовало ожидать вне зависимости от претензий Соединенных Штатов в области нарушения китайскими компаниями прав интеллектуальной собственности и событий 2020 г. Таким образом, процесс разъединения экономик двух стран был неизбежен в силу упомянутых фундаментальных факторов – исчерпания модели созависимости экономик, глубинных изменений в экономике Китая и перехода стран к стратегической конкуренции.

Безусловно, тесная взаимосвязанность КНР и США выступает демпфером резкого обрыва контактов. Со стороны экспертного сообщества и бизнеса нередко звучат сообщения о невыгодности и потерях от расплетения связей, а также отсутствии серьезных планов по рещорингу. По некоторым оценкам, потеря доступа к китайскому рынку полупроводников будет стоить США от 54 до 124 млрд долл., рынка услуг коммерческой и воздушной авиации – около 51 млрд долл. в год, а потеря доли рынка медицинского оборудования – примерно 38 млрд долл. и 100 тыс. рабочих мест в индустрии химической промышленности [54]. По данным *China Business Climate Survey Report 2020*, который выпускает Торговая палата США, 83% американских компаний не имеют планов по релокализации производств, расположенных в КНР, 8% задумывались над этим, но не предприняли никаких шагов, и лишь 9% начали предпринимать подобные шаги [55]. Существенный же пятикратный разрыв в заработных платах с США на 2018 г.⁷ обеспечивающий более низкие издержки американским компаниям, также является важным аргументом в пользу сохранения сотрудничества с КНР. Тем не менее, процесс расхождения в определенных сферах и секторах экономики по объективным причинам неотвратим и в зависимости от новых внешних обстоятельств может ускоряться или замедляться. Собственно, пандемийно-предвыборный 2020 г. способствовал его ускорению.

Период пандемии обнажил уязвимые места китайско-американских отношений. Расхождение экономик КНР и США распространялось на все большее количество сфер двустороннего взаимодействия, и если ранее бизнес-логика превалировала над стратегическим соперничеством, то теперь политические мотивы имеют гораздо большее значение, чем экономические [3].

Проведенный в работе анализ демонстрирует, что обострение конкуренции – не следствие кризиса, а результат накопленных за годы сотрудничества нерешенных противоречий, связанных с фундаментальными изменениями экономики КНР, мировой экономики в целом. Несмотря на все еще высокую степень взаимозависимости Китая и США, сложившаяся за долгие годы модель сотрудничества исчерпала себя. Процесс расхождения экономик двух стран определяется фундаментальными факторами – исчерпанием модели созависимости экономик, глубинными изменениями в экономике Китая, а также переходом стран к стратегической конкуренции. Именно эти факторы послужили главной причиной разъединения, которое лишь катализировалось в 2020 г. на фоне пандемии и президентских выборов в США.

Ограничительные меры, подталкивающие к разрыву, исходят в первую очередь от США, но происходит это из-за внутренних изменений в экономике Китая – смены модели экономического развития и постепенного выхода на лидирующие позиции в мировой экономике (в том числе, обеспечение технологического лидерства КНР). При этом в США компенсирующие изменения модели не происходят, что обостряет в перспективе проблемы американской экономики (проблемы дефицита бюджета и торгового баланса, высокого уровня госдолга). Ключевой аспект разрыва – это взаимодействие по инновационным и технологическим отраслям, которое будет иметь серьезные последствия для мира в целом. Тот факт, что вводимые санкции в США закрепляются на законодательном уровне, говорит о том, что элементы политики расхождения институционализируются и приобретают долгосрочный характер. Опросы общественного мнения демонстрируют наихудшее отношение американцев к КНР с 1979 г. [56], а в стратегических документах все чаще фиксируется негативный настрой сторон по отношению друг к другу. КНР, в частности, обозначила дестабилизирующее влияние США в Белой книге по обороне в 2019 г. [57], а США упоминают Китай как стратегического конкурента в Национальной стратегии обороны 2018 г. [58] В этом смысле пандемия также продолжает эти тренды: в частности, летом 2020 г. появился стратегический документ “Укрепление Америки и противодействие глобальным угрозам”, подготовленный группой республиканцев [59]. В нем авторы предлагали свои способы борьбы с наиболее агрессивными противниками

⁷ Расчеты на основе данных национального бюро статистики КНР и ОЭСР [42; 43].

США в мире, к группе которых был причислен и Китай. В свою очередь, готовность КНР дать отпор США была продемонстрирована высокопоставленным китайским дипломатом Ян Цзечи на встрече в Анкоридже [60].

Предпринимаемые США и КНР действия, которые выглядят как обострение соперничества, по сути являются способом продвижения сторонами их новой роли в мировой экономике. Представляется, что в сложившихся условиях Китай и США в большей степени будут полагаться на себя и на диверсификацию партнеров, чем друг на друга. Китай теперь вынужден осуществлять более ранний переход от технологических заимствований к собственным инновациям или поиску альтернативных источников передовых технологий, таких, как европейские страны.

Для США пандемия, возможно, станет как раз тем триггером, который повлияет на изменение стабильно низкого уровня внутренних сбережений и скорректирует гипертрофированные объемы потребления, не обеспеченные реальным ростом доходов. Это ускорит разрыв созависимости экономик.

Отсутствие ясности по перспективам разрыва и его масштабам создает дополнительные риски для выстраивания международного сотрудничества, включая санкционные риски. В этом смысле отслеживание направлений и темпов расхождения экономик КНР и США как отдельного феномена дает возможность для его серьезного осмысления и выработки механизмов купирования возникших структурных рисков, которые будут иметь последствия не только для КНР и США, но и для мировой экономики в целом.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Cooley A., Nexon D. How Hegemony Ends. The Unraveling of American Power. *Foreign Affairs*, 2020, July–August. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends> (accessed 20.02.2021).
2. Тимофеев И.Н. *Администрация США против КНР*. Российский совет по международным делам, 26.06.2020. [Timofeev I.N. USA Administration Against China. Russian Council for International Affairs. 26.06.2020. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/administratsiya-ssha-protiv-kr/> (accessed 15.02.2021).
3. Rachman G. The Decoupling of the US and China Has Only Just Begun. *Financial Times*, 17.08.2020. Available at: <https://www.ft.com/content/9000d2b0-460f-4380-b5de-cd7fdb9416c8> (accessed 15.02.2021).
4. Nye J. For the US and China, Interdependence Is a Double-Edged Sword. *Financial Times*, 04.02.2020. Available at: <https://www.ft.com/content/b3f5e946-4441-11ea-9a2a-98980971c1ff> (accessed 17.02.2021).
5. Ломанов А.В. Китай ответил Западу стратегически. *Россия в глобальной политике*, 2021, № 3(109), вып. Циркуляция против изоляции, сс. 1-10. [Lomanov A.V. China Responded to the West Strategically. *Russia in Global Affairs*, 2021, no. 3(109), Circulation vs. Insulation, pp. 1-10. (In Russ.)] Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/czirkulyaciya-protiv-izolyaczi/> (accessed 10.05.2021).
6. Rose G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 1998, no. 51(1), pp. 144-172.
7. Gilpin R. *War and Change in World Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981. 272 p.
8. Zakaria F. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, Princeton University Press, 1998. 216 p.
9. Taliaferro J.W. State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies*, 2006, vol. 15, no. 3, pp. 464-495.
10. Schweller R. *Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power*. Princeton, Princeton University, 2006. 200 p.
11. Ripsman N.M., Taliaferro J.W., Lobell S.E. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press, 2016. 208 p.
12. Shrestha G. *Chinese Foreign Policy Decision-Making: A Neoclassical Realist Approach*. University of Central Oklahoma, 2011. 140 p.
13. Zakaria F. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton, Princeton University Press, 1998. 82 p.
14. *The U.S.-China "Phase One" Deal: A Backgrounder*. U.S.-China Economic and Security Review Commission. 04.02.2020. Available at: <https://www.uscc.gov/sites/default/files/2020-02/U.S.-China%20Trade%20Deal%20Issue%20Brief.pdf> (accessed 20.02.2021).
15. *Findings of the Investigation into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974*. Office of the United States Trade Representative. 2018, March 22. Available at: [https://ustr.gov/sites/default/files/Section 301 FINAL.PDF](https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF) (accessed 20.02.2021).
16. Лексютин Я.В. Американо-китайские отношения в 2018–2019 гг.: торговая война и процесс декаплинга. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 6, сс. 85-93. [Leksyutina Ya.V. USA-

- China Relations in 2018–2019: Trade War and Decoupling Process, *Mirovaya ekonomika I mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 6, pp. 85–93. (In Russ.)] DOI: 10.20542 / 0131-2227-2020-64-6-85-93
17. Lim D., Ferguson D. Conscious Decoupling: The Technology Security Dilemma. *China Dreams (China Story Yearbook 2019)*. Golley J., Hillman B., Jaivin L., Strange Sh., eds. ANU Press, 2019. 10 p. Available at: <https://ssrn.com/abstract=3484171> (accessed 20.02.2021).
 18. Review of Controls for Certain Emerging Technologies. Bureau of Industry and Security (US Department of Commerce). *Federal Register*, 2018, no. 83 (223), pp. 58201–58202.
 19. *Chinese Investment in the US*. Available at: <https://www.aei.org/china-tracker-home/> (accessed 10.03.2021).
 20. *China Global Investment Tracker*. American Enterprise Institute. Available at: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> (accessed 10.03.2021).
 21. Kwan C.H. The China–US Trade War: Deep-Rooted Causes, Shifting Focus and Uncertain Prospects. *Asian Economic Policy Review*, 2020, vol. 15, no. 1, p. 55–72.
 22. Кашин А.Б., Зайцев А.А. Китайский успех в борьбе за Европу. *Россия в глобальной политике*, 2021, № 3(109), сс. 100–105. [Kashin A.B., Zaitsev A.A. Chinese Success in the Fight for Europe. *Russia in Global Affairs*, 2021, no. 3(109), pp. 100–105. (In Russ.)] Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/kitajskij-uspeh-v-borbe-za-evropu/> (accessed 10.05.2021).
 23. Breuninger Q. Trump Says U.S.–China Relationship Is ‘Severely Damaged,’ Phase 2 Trade Deal Not a Priority. CNBC, 10.07.2020. Available at: <https://www.cnbc.com/2020/07/10/trump-says-us-china-relationship-damaged-phase-2-trade-deal-not-a-priority.html> (accessed 21.02.2021).
 24. Campbell K.M., Doshi R. The Coronavirus Could Reshape Global Order. China Is Maneuvering for International Leadership as the United States Falts. *Foreign Affairs*, 18.03.2020. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order> (accessed 18.02.2021).
 25. Lee M. At Nixon Library, Pompeo Declares China Engagement a Failure. *Washington Post*, 24.07.2020. Available at: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/at-nixon-library-pompeo-declares-china-engagement-a-failure/2020/07/23/c4b073f2-cd29-11ea-99b0-8426e26d203b_story.html (accessed 20.02.2021).
 26. Is the US Seeking to Decouple from China. *Global Times*, 25.11.2019. Available at: <https://www.globaltimes.cn/content/1171165.shtml> (accessed 22.02.2021).
 27. 刘程辉. 美财长又提中美经济“脱钩”·换了个说法. 观察者, 24.06.2020. [US Treasury Secretary Reiterated the “Gap” between the Economies of China and the United States and Changed His Mind. *Guanchazhe Media*, 24.06.2020. (In Chin.)] Available at: https://www.guancha.cn/internation/2020_06_24_555271.shtml (accessed 22.02.2021).
 28. 中国外交部通知美方关闭美国驻成都总领事馆. 24.07.2020. [Chinese Foreign Ministry Informs US of Closure of US Consulate in Chengdu. 24.07.2020. (In Chin.)] Available at: <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1800357.shtml> (accessed 20.02.2021).
 29. 外交部宣布中方对美国一机构及4名个人实施对等制裁. 13.07.2020. [Ministry of Foreign Affairs Announced that China Will Impose Retaliatory Sanctions on One US Agency and 4 US Citizens. 13.07.2020. (In Chin.)] Available at: <https://finance.sina.com.cn/world/gjci/2020-07-13/doc-iivhvpwx5124493.shtml> (accessed 20.02.2021).
 30. 商务部新闻发言人就中国将建立“不可靠实体清单”制度答记者问. 商务部专题新闻发布会. [Ministry of Commerce Spokesman Answers Journalists’ Questions about China’s “List of Untrustworthy Organizations” System. Special Press Conference of Ministry of Commerce]. Available at: <http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20190531.shtml> (accessed 19.02.2021).
 31. Кашин В.Б., Пятачкова А.С., Смирнова В.А., Аксенов И.В. *Китай в состоянии экономической войны: весна и лето 2020. Аналитическая записка КЗ/09/2020. ЦКЕМИ НИУ ВШЭ, 2020. 23 с.* [Kashin V.B., Pyatachkova A.S., Smirnova V.A., Aksenov I.V. *China in an Economic War: Spring and Summer 2020. Analytical Note KZ/09/2020. TsKEMI NIU VShE, 2020. (In Russ.)*] Available at: https://cceis.hse.ru/data/2020/09/14/1583312276/%D0%A1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8_%D0%B7%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0_%D0%9A%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%B9.pdf (accessed 19.02.2021).
 32. Продажа сегмента TikTok США. ТАСС, 05.12.2020. [Sale of the US TikTok Segment. TASS, 05.12.2020. (In Russ.)] Available at: <https://tass.ru/prodazha-segmenta-tiktok-ssha> (accessed 27.02.2021).
 33. U.S. Blacklists Dozens of Chinese Firms Including SMIC, DJI. *Reuters*, 18.12.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-sanctions-idUSKBN28S0HL> (accessed 19.02.2021).
 34. *Government Bans 59 Mobile Apps Which Are Prejudicial to Sovereignty and Integrity of India, Defence of India, Security of State and Public Order*. Press Information Bureau Government of India, 29.06.2020. Available at: <https://pib.gov.in/PressReleaseDetailm.aspx?PRID=1635206> (accessed 19.02.2021).
 35. США приветствуют отказ Великобритании от использования Huawei в создании 5G-сетей. *Голос Америки*, 15.07.2020. [The US welcomes the UK’s abandonment of Huawei for 5G networks. *The Voice of America*, 15.07.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.golosameriki.com/a/us-state-secretary-pompeo-welcomes-uk-decision-to-quit-5g-by-huawei/5503389.html> (accessed 27.02.2021).
 36. Великобритания изымет оборудование Huawei из инфраструктуры для сетей 5G. *Ведомости*, 14.07.2020. [The UK Will Withdraw Huawei Equipment from the Infrastructure for 5G Networks. *Vedomosti*, 14.07.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.vedomosti.ru/technology/news/2020/07/14/834559-huawei-5g> (accessed 27.02.2021).
 37. Роуч С. *Несбалансированные. Созависимость Америки и Китая*. Москва, Изд-во Института Гайдара, 2019. 515 с. [Rouch S. *Unbalanced. The Codependency of America and China*. Moscow, Izd-vo Instituta Gaidara, 2019. 515 p. (In Russ.)]
 38. *China*. Observatory of Economic Complexity (OEC). Available at: <https://oec.world/en/profile/country/chn> (accessed 28.02.2021).
 39. *Net Trade in Goods (BoP, Current US\$) – United States*. World Bank. Available at: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=BN.GSR.MRCH.CD&country=> (accessed 25.02.2021).

40. *United States Government Debt*. Trading Economics. Available at: <https://tradingeconomics.com/united-states/government-debt> (accessed 28.02.2021).
41. Zhang L., Brooks R., Ding D., Ding H., Hui He, Jing Lu, Mano R. China's High Savings: Drivers, Prospects, and Policies. *IMF Working Paper*, 2018, WP/18/277. Available at: http://www.iberchina.org/files/2019/savings_china_fmi.pdf (accessed 28.02.2021).
42. *National Bureau of Statistics of China*. Available at: <http://www.stats.gov.cn/english/Statisticaldata/AnnualData/> (accessed 28.02.2021).
43. *Average Annual Wages*. OECD. Available at: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=AV_AN_WAGE (accessed 28.02.2021).
44. *Current account balance (BoP, Current US\$) – China*. World Bank. Available at: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=BN.CAB.XOKA.CD&country=> (accessed 28.02.2021).
45. *Service Trade*. OEC. Available at: <https://oec.world/en/profile/country/chn> (accessed 28.02.2021).
46. 十四五”规划和2035远景目标的发展环境、指导方针和主要目标. 新华社, 05.03.2021. [(The Two Sessions are Authorized to Issue) the Development Environment, Guidelines and Main Objectives of the 14th Five-Year Plan and the 2035 Vision. *Xinhua*, 05.03.2021. (In Chin.)] Available at: http://www.xinhuanet.com/politics/2021h/2021-03/05/c_1127172897.htm (accessed 28.02.2021).
47. *Personal Saving Rate*. FRED. Available at: <https://fred.stlouisfed.org/series/PSAVERT> (accessed 28.02.2021).
48. Тебин Н.П. Китай покорил вершину публикационной активности. *Независимая газета*, 08.09.2020. [Tebin N.P. China Has Conquered the Peak of Publication Activity. *Nezavisimaya gazeta*, 08.09.2020. (In Russ.)] Available at: https://www.ng.ru/science/2020-09-08/10_7958_china.html (accessed 28.02.2021).
49. Дмитриев С.С. Американо-китайское технологическое соперничество: от “высокомерия” к бойкоту. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 12, сс. 70-77. [Dmitriev S.S. US-China Technological Rivalry: From Arrogance to Boycott. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 12, pp. 70-77 (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-12-70-77
50. *High Tech Exports – Country Rankings*. Available at: https://www.theglobaleconomy.com/rankings/High_tech_exports/ (accessed 28.02.2021).
51. Luckhurst J. China–US Economic Cooperation as Antidote to Strategic Conflict. *G20 since the Global Crisis*. New York, Palgrave Macmillan, 2016, pp. 215-247.
52. *National Security Strategy. February 2015*. Available at: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf (accessed 25.02.2021).
53. *National Security Strategy of the United States of America*. December 2017. Available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 25.02.2021).
54. Martin E. China Decoupling Would Cost U.S. Billions, Chamber Says. *Bloomberg*, 17.02.2021. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-17/china-decoupling-would-cost-u-s-economy-billions-chamber-says> (accessed 28.02.2021).
55. *2020 Business Climate Survey Released*. Available at: <https://www.amchamchina.org/press/2020-business-climate-survey-released/> (accessed 28.02.2021).
56. Americans' Views on China Go from Bad to Worse. *The Wall Street Journal*, 04.03.2021. Available at: <https://www.wsj.com/articles/americans-negative-views-on-china-spike-polls-show-11614870001> (accessed 28.02.2021).
57. Huang C. China Takes Aim at the US for the First Time in its Defence White Paper. *South China Morning Post*, 07.08.2019. Available at: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3021273/china-takes-aim-us-first-time-its-defence-white-paper> (accessed 28.02.2021).
58. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America*. Available at: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (accessed 28.02.2021).
59. Korybko A. The Republican Study Committee's Strategy Document is Antagonistic to China. *CGTN*, 13.06.2020. Available at: <https://news.cgtn.com/news/2020-06-13/The-Republicans-strategy-document-is-antagonistic-to-China-RinQJG6wF2/index.html> (accessed 28.02.2021).
60. Дипломаты США и Китая обвинили друг друга в нарушении протокола в Анкоридже. *Коммерсантъ*, 19.03.2021. [US and Chinese Diplomats Accused Each Other of Violating Protocol in Anchorage. *Kommersant*, 19.03.2021. (In Russ.)] Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/4733448> (accessed 28.02.2021).

COVID-19 CRISIS AS A CATALYST FOR THE USA-CHINA DECOUPLING**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 13-27)****Received 09.04.2021.
Accepted 01.06.2021.**

Alexander A. ZAITSEV (alex.zaytsev@hse.ru), ORCID: 0000-0002-5428-709X,
National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow 101100,
Russian Federation.

Anastasia S. PYATACHKOVA (apyatachkova@hse.ru), ORCID: 0000-0001-7319-2371,
National Research University Higher School of Economics, 20, Myasnitskaya Str., Moscow 101100,
Russian Federation.

Acknowledgements. *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 Sino-American rivalry has increased during the pandemic. The ongoing decoupling is rather sectoral than comprehensive and is reflected in trade and sanctions war, competition, restrictions in such spheres as technologies, investment, science, and education.

The contradictions are caused not by the pandemic context, but stem from the fundamental structural problems in Sino-American cooperation associated with a change of the economic development model in China and the absence of compensatory mechanisms in the United States, as well as the transition of countries to the phase of strategic competition.

From a formal point of view, it looks like the confrontation was mainly initiated by the United States, but it was China that first revealed the intention to greater independence. It is associated with the Chinese economy's qualitative changes – restructuring of the growth model from export towards domestic demand and Chinese leadership claims in a number of high-tech industries. All this made cooperation with China disadvantageous and not safe (in the sense of economic security) for the United States.

The 2020 pandemic accelerates natural processes, and the arrival of the new Biden administration will not change their overall direction: the trend towards breaking ties in a number of areas will continue, despite the presence of interested parties, especially in the business sector. But the high economic interdependence still determines the gradual and long-term nature of the decoupling process.

Decoupling also has some important consequences for other countries, which, in the context of a strategic confrontation between the two powers, may be faced with the need to choose one of the partners. In the future, some countries may also benefit due to the restructuring of the Chinese-American value chains.

Keywords: COVID-19 pandemic, trade war, US-China relations, sanctions war, competition.

About the authors:

Alexander A. ZAITSEV, Cand. Sci. (Econ.), Deputy Head of the Asia-Pacific Sector, Centre for Comprehensive European and International Studies, Higher School of Economics.

Anastasia S. PYATACHKOVA, Cand. Sci. (Econ.), Research Fellow, Deputy Head of the International Economic Research Sector, Centre for Comprehensive European and International Studies, Higher School of Economics.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-13-27

РОЛЬ АСЕАН В УРЕГУЛИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНФЛИКТА В МЬЯНМЕ

© РОГОЖИНА Н.Г., 2021

РОГОЖИНА Наталия Григорьевна, доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник группы региональных политических проблем стран Востока и Юга Центра проблем развития и модернизации.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (ngrogzhina@mail.ru), ORCID: 0000-0002-9924-2493.

Рогожина Н.Г. Роль АСЕАН в урегулировании политического конфликта в Мьянме. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 28-37. DOI: 10.20542/afij-2021-2-28-37

DOI: 10.20542/afij-2021-2-28-37

УДК: 323(591)

Статья поступила в редакцию 29.06.2021.

Статья принята редакцией 02.07.2021.

В статье анализируется политика АСЕАН по урегулированию политического кризиса в Мьянме. Следствием военного переворота 1 февраля 2021 г. в этой стране стало противостояние, сопровождающееся насилием и грозящее перерасти в гражданскую войну. АСЕАН ищет пути выхода из данной ситуации в соответствии с принятым планом действий, опасаясь утраты своей центральной роли в системе региональной безопасности. При этом ассоциация остается заложницей основополагающего принципа своей деятельности – невмешательства во внутренние дела государств-членов. Взаимодействие АСЕАН с военным руководством страны, обвиняемым в массовых репрессиях, носит асимметричный характер: успех или провал ее миротворческой миссии практически полностью зависят от намерений местных властей. Тем не менее АСЕАН остается на сегодня единственной силой, способной повлиять на политическую ситуацию в Мьянме.

Ключевые слова: АСЕАН, Мьянма, военный переворот в Мьянме, политический кризис, миротворчество, гуманитарная помощь.

Переворот в Мьянме и сопутствующие ему события оказали чувствительное влияние на обстановку в регионе Юго-Восточной Азии (ЮВА). Захват власти вооруженными силами Мьянмы (известными как Татмадо) 1 февраля 2021 г. под руководством их главнокомандующего старшего генерала Мин Аун Хлайна; арест президента страны Вин Мьи́на, государственного советника Аун Сан Су Чжи, чья партия "Национальная лига за демократию" одержала победу на всеобщих парламентских выборах в ноябре 2020 г., задержание более 5 тыс. продемократических активистов [1]; использование армией силовых методов подавления антивоенных протестов; гибель от огнестрельных ранений 802 человек, включая детей (данные за период с 1 февраля по 6 мая) [2], рост числа политических беженцев – все эти изменения в политическом развитии Мьянмы поставили Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в затруднительное положение.

ПОЗИЦИЯ АСЕАН ПО СИТУАЦИИ В МЬЯНМЕ

Правила поведения АСЕАН, закрепленные в уставе, принятом в 2007 г., диктуют отказ от вмешательства во внутренние дела страны, входящей в ее состав. Таковым, на первый взгляд, кажется и политический кризис в Мьянме. В феврале 2021 г. представители вооруженных сил государства обвинили гражданское руководство в манипуляциях во время завершившихся выборов и объявили чрезвычайное положение на год. После

чего страну охватили акции протеста. Противостояние сторон в настоящее время грозит перерасти в гражданскую войну.

Стоит напомнить, что в 2014 г. в Таиланде военные также совершили переворот и упразднили гражданскую администрацию. АСЕАН тогда никак не отреагировала на эти события. Вероятно потому, что захват власти обошелся без кровопролития. Однако в Мьянме ситуация сложилась иначе, вступив в противоречие с основными положениями Хартии АСЕАН, а именно статьей 1:7, которая провозглашает целью организации укрепление добросовестного государственного управления и верховенства закона, а также поддержание и защиту прав человека и основных свобод.¹ Можно, конечно, усомниться в искренности подобных намерений государств – членов организации, которые в большинстве своем, в силу предпочтения авторитаризма в качестве модели управления, не реализуют данное положение Хартии на практике.

Однако политический кризис в Мьянме вызвал такой общественный резонанс в самих странах ЮВА и осуждение мирового сообщества, что стал представлять угрозу сохранения “центральнойности” АСЕАН в поддержании региональной безопасности. Такая “центральнойность” для АСЕАН означает обеспечение интересов субрегиона как единого целого и продвижение его интересов на региональном и мировом уровнях. Этому в немалой степени способствует создание аффилированных с деятельностью АСЕАН многосторонних механизмов безопасности – Восточноазиатского саммита (ВАС); Регионального форума АСЕАН по безопасности (АРФ от англ. *ASEAN Regional Forum, ARF*); Совещания министров обороны стран АСЕАН и диалоговых партнеров (СМОА плюс) – которые, по общему мнению стран ЮВА, в наибольшей мере содействуют поддержанию порядка и стабильности в регионе на основе баланса интересов. При этом АСЕАН в этих институтах видит себя законодателем ценностей и принципов, которые должны принять все присутствующие в регионе державы, и на основе которых должны решаться все возникающие вопросы [3].

Эскалация конфликта в Мьянме не исключала вероятности вовлечения в его разрешение международных акторов, прежде всего США и Китая, что могло бы нанести урон репутации АСЕАН как института, призванного обеспечить региональный порядок. Принцип центральности АСЕАН, сохранение которого стало для организации в последние годы главной проблемой в условиях обострения взаимоотношений великих держав, предполагает поддержание мира и процветание в ЮВА. Но если в “собственном доме” царят беспорядок и хаос, то как организация может претендовать на особый статус в системе региональной безопасности? Угроза его потери стала для АСЕАН главным стимулом для отхода от привычной модели поведения, основанной на неукоснительном соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела членов организации. Кризис в Мьянме мог иметь серьезные последствия для авторитета ассоциации.

Вопрос, вставший перед АСЕАН, заключался в том, сможет ли организация, которая является форумом для диалога на региональном уровне, поступиться принципами в интересах сохранения своего статуса. Сам факт ее намерения участвовать в разрешении политического кризиса в Мьянме следует расценивать как осознание необходимости сохранения ведущей роли в региональных делах и поддержания своего международного авторитета, что диктуется логикой самосохранения АСЕАН.

Однако прошло почти три месяца с момента военного переворота в Мьянме, прежде чем лидерам стран ЮВА удалось определить согласованную позицию по ситуации в этой стране. Столь длительный процесс переговоров, инициатором которых выступила Индонезия, объясняется необходимостью преодоления внутренних разногласий. Мнения государств – членов АСЕАН по поиску путей урегулирования конфликта разделились.

Одна группа стран – Индонезия, Малайзия, Сингапур, а позже и Филиппины – выступила с осуждением проводимой военным руководством жесткой политики подавления протестов

¹ См.: *Charter of The Association of Southeast Asian Nations*. Available at: <https://www.asean.org/storage/images/archive/21069.pdf> (accessed 30.06.2021).

и с призывом к другим членам организации вмешаться в конфликт. Сразу после военного переворота в Мьянме власти Индонезии и Малайзии выступили с совместным заявлением, в котором говорилось о том, что в интересах сообщества ассоциации – следовать принципам, заложенным в Хартии АСЕАН, касающимся поддержания законности, достойного управления, демократии, защиты прав человека и конституционного порядка [4]. Инициаторы заявления призвали АСЕАН к принятию ответных коллективных действий на политический кризис в Мьянме. Премьер-министр Малайзии Мухиддин Яссин охарактеризовал политическую ситуацию в стране как “шаг назад в демократизации” [5].

Другая группа – Таиланд, Вьетнам, Камбоджа и Лаос, имеющие авторитарную модель управления, – придерживалась позиции невмешательства, считая происходящее исключительно внутренней проблемой Мьянмы. Неудивительно поэтому, что на подготовку саммита АСЕАН по положению в этой стране ушло три месяца. Коллективные решения в организации принимаются исключительно на основе консенсуса, что затрудняет ее быстрое реагирование на возникающую конфликтную ситуацию.

Тем не менее, несмотря на имеющиеся разногласия в позиции сторон, государства АСЕАН пришли к осознанию того факта, что в случае их бездействия не исключена вероятность разрастания политического кризиса в Мьянме до гражданской войны, чреватой тяжелыми последствиями для региона в целом.

Итогом челночной дипломатии министра иностранных дел Индонезии Ретно Марсуди стало проведение 24 апреля 2021 г. в Джакарте в штаб-квартире АСЕАН чрезвычайного саммита ассоциации, на котором рассматривался один единственный вопрос – как остановить кровопролитие в Мьянме. В оценке итогов саммита мнения экспертов разошлись. Одни посчитали его проведение прорывом в деятельности интеграционного объединения, избегающего вмешательства во внутренние дела своих членов, и потому оценили событие как беспрецедентный случай в его практике. Например, по мнению Эвана Лаксмана из индонезийского Центра стратегических и международных исследований², значение саммита заключается в создании условий для осуществления миротворческого процесса [6]. Другие подвергли принятое на саммите заявление критике по причине отсутствия механизма его реализации.

Резолюция, которую коллективно выработали страны АСЕАН, включала выполнение пяти условий урегулирования конфликта. Лидеры государств регионального блока, во-первых, договорились о “необходимости незамедлительного прекращения насилия в Мьянме”, а также призвали “все стороны проявлять максимальную сдержанность”. При этом они, как следует из документа под названием “Консенсус из пяти пунктов”, выразили “глубокую озабоченность ситуацией в Мьянме, в том числе в связи с поступающей информацией о жертвах и эскалацией насилия”. Во-вторых, в документе говорилось о том, что заинтересованные стороны должны начать конструктивный диалог для поиска мирного решения в интересах народа этой страны. В-третьих, в заявлении указывалось на необходимость назначения специального посланника председателя АСЕАН, который при содействии генерального секретаря ассоциации будет способствовать началу диалога между всеми сторонами. В-четвертых, региональное объединение обещало “предоставить Мьянме гуманитарную помощь через Координационный центр АСЕАН по гуманитарному содействию в кризисной ситуации”. В-пятых, в документе планировалось, что, “специальный посланник, а также делегация (АСЕАН. – Авт.) посетят Мьянму, где встретятся со всеми заинтересованными сторонами”. В заявлении подчеркивалась важность позитивной и конструктивной роли ассоциации в содействии поиска мирного решения в урегулировании конфликта в интересах народа Мьянмы [7].

Выступая перед журналистами, лидеры стран АСЕАН попытались представить встречу как прошедшую в дружеской обстановке и согласии и получившую поддержку

² Центр стратегических и международных исследований (англ. *Centre of Strategic and International Studies*) – “мозговая фабрика” Индонезии, занимающаяся изучением проблем гуманитарного и политологического плана. Возникла в 1971 г. в Джакарте как частная некоммерческая организация. Финансируется неправительственным фондом “Прокламаци”.

главнокомандующего вооруженными силами Мьянмы (фактического действующего главы государства) генерала Мин Аун Хлайна, приглашенного на нее. По словам премьер-министра Сингапура Ли Сянь Луна, генерал Мин Аун Хлайн встретил предложения АСЕАН с пониманием и готов конструктивно сотрудничать. Ли высоко оценил встречу и отметил, что если бы она не состоялась, и АСЕАН не смогла бы прийти к согласию по возникшей проблеме, это отрицательно сказалось бы на ситуации и на самой организации [6]. По его словам, запустить переговорный процесс между сторонами конфликта еще сложнее, но в этом направлении уже «есть некоторые шаги вперед». Премьер-министр Малайзии Мухиддин Яссин назвал завершившийся саммит «успешным, итоги которого превосходят все ожидания».

В то же время призывы Индонезии, Малайзии и Сингапура освободить всех политических заключенных и восстановить демократическую форму правления, учитывая результаты прошедших в ноябре парламентских выборов в Мьянме, не нашли отражения в итоговом документе. Незадолго до публикации заявления АСЕАН президент Индонезии Джоко Видодо на пресс-конференции разъяснил свою официальную позицию по мьянманской проблеме. Хотя в целом она совпадала с общим мнением стран АСЕАН, тем не менее имела ряд отличий. Например, Джоко Видодо назвал ситуацию в Мьянме неприемлемой и недопустимой. В то же время в окончательном тексте заявления ассоциации это положение смягчено и размыто. Там говорится о том, что страны АСЕАН выражают глубокую озабоченность ситуацией в стране, включая сообщения о жертвах и эскалации насилия. Во-вторых, индонезийский президент призвал военное правительство Мьянмы прекратить насилие. В заявлении же АСЕАН отсутствует прямое указание на ответственность хунты за применение силовых методов в отношении своих оппонентов. В-третьих, Джоко Видодо потребовал освободить всех политических заключенных, что не нашло отражения в итоговом консенсусе. Президент Индонезии выразил свою симпатию жертвам хунты и призвал к диалогу с целью восстановления демократии в стране [8].

Итоги встречи в Джакарте вызвали неоднозначную реакцию у прогрессивной общественности стран ЮВА выразившей свое недовольство половинчатостью мер, предложенных АСЕАН, отказавшейся потребовать от военных властей Мьянмы незамедлительного освобождения всех политических заключенных. Хотя это условие содержалось в проекте заявления, из итогового документа оно было исключено. Лидеры государств ЮВА избегают самого упоминания массовых жертв военного террора и роли хунты в свержении гражданской власти. Комментируя подобную позицию АСЕАН, Мухиддин Яссин отметил, что «глава хунты стремится переложить ответственность за жертвы на «другую сторону». Но мы избегаем обвинять его в этом, поскольку нам все равно, кто провоцирует насилие» [6]. Это замечание премьер-министра Малайзии как нельзя точно характеризует дипломатию АСЕАН – миротворчество, но с осторожностью, что облегчает ей выполнение взятой на себя миссии посредника в урегулировании конфликта.

ПЕРСПЕКТИВЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АСЕАН

Задача, стоящая перед АСЕАН, непростая, учитывая те ограничения, которые накладывает на нее традиционная модель управления, в том числе и в кризисной ситуации. Необходимо как можно скорее положить конец насилию и создать условия для проведения мирных переговоров, не вмешиваясь при этом открыто во внутренние дела Мьянмы, чтобы не нарушать ее суверенитет.

Радикальные идеи, которые продвигали некоторые представители экспертного сообщества о лишении Мьянмы статуса члена организации, были АСЕАН полностью отвергнуты. Оставаясь верной себе, ассоциация сохранила сдержанность в вопросе поиска виновных и приняла такую декларацию, которая не обязывает ее к решительным действиям, отдав предпочтение мягкой дипломатии в отношении военного руководства Мьянмы.

Однако участие старшего генерала мьянманской армии Мин Аун Хлайна в работе саммита стало предметом международных дискуссий. АСЕАН обвиняли в признании легитимных полномочий военных. Самопровозглашенное временное правительство Мьянмы – правительство Национального единства, сформированное 16 апреля 2021 г. из

представителей оппозиции, на встрече не присутствовало. Пригласив главу военной хунты на саммит, лидеры стран ЮВА руководствовались, скорее всего, здравым смыслом – на тот момент возможность проведения переговоров за круглым столом между участниками политического конфликта исключалась в силу непримиримости их позиций. “Консенсус из пяти пунктов”, принятый АСЕАН, был прежде всего адресован военному руководству Мьянмы, на поддержку и готовность которого к урегулированию конфликта лидеры стран ЮВА рассчитывали. Приезд на саммит генерала Мин Аун Хлайна был воспринят как знак его согласия на выдвинутые ими условия примирения.

Премьер-министр Сингапура Ли Сянь Лун заявил по итогам саммита, что военные Мьянмы не возражают против приезда в страну представителей АСЕАН, а также против гуманитарной помощи. Но главы стран ЮВА просчитались в том, что их призыв к новому правительству Мьянмы будет не только услышан, но и воспринят как руководство к действию.

В публичном заявлении, сделанном после возвращения из Джакарты старшего генерала Мин Аун Хлайна, военная хунта дала понять членам ассоциации, что рассмотрит предложенные ими условия примирения, но откладывает их исполнение до тех пор, пока ситуация в стране не стабилизируется, поскольку в настоящее время в приоритете “обеспечение законности и порядка”. Это означало одно – хунта была не готова к конструктивному диалогу и не намеревалась отказываться от применения насилия. Восемь человек были застрелены силами безопасности на следующий день после саммита АСЕАН. В сообщении *The Irrawaddy*, информационного веб-сайта, организованного находящимися в Таиланде мьянманскими оппозиционерами, говорится, что за 11 дней по завершении встречи представители вооруженных сил Мьянмы убили, по меньшей мере, еще 20 протестующих, арестовали 177 человек, включая студентов, врачей и журналистов [2].

Причины подобного манкирования договоренностями усматриваются в следующем. Отсутствие в решении АСЕАН временных рамок освободило хунту от обязательств по его незамедлительному выполнению. Сама же ассоциация не обладает никакими механизмами давления на власть в Мьянме и не имеет четко разработанного плана урегулирования конфликта. Секретариат организации насчитывает всего 500 человек и ограничен в ресурсах для реализации выдвинутых предложений [9]. Предложения лидеров стран ЮВА выглядят скорее как заявление о намерении, но не “дорожная карта”. В то же время в отсутствие конструктивного взаимодействия с военной властью в Мьянме достичь прекращения насилия в стране нереально. Однако очевидно, что захватившие власть представители армии будут выполнять решения АСЕАН на своих условиях и в то время, которое они выберут.

Возлагать надежды на приезд в страну специального посланника председателя АСЕАН для проведения консультаций со всеми заинтересованными сторонами пока тоже не приходится. Прежде всего самой АСЕАН необходимо поторопиться с назначением этого должностного лица, ответственного за прекращение насилия, проведение переговоров и предоставление гуманитарной помощи Мьянме. Его роль в миротворческом процессе во многом зависит от уровня его компетентности и влияния, а также приобретенного опыта медиатора в разрешении конфликтов. Исходя из этих критериев отбора, экспертным сообществом рассматривались такие фигуры, как бывший министр иностранных дел Индонезии Хассан Вираюда, бывший премьер-министр Сингапура Го Чок Тонг и таиландский отставной генерал Бунсранг Ниумпрадит, бывший командующий миротворческими силами ООН в Восточном Тиморе [10].

Кого АСЕАН включила в этот список, пока неизвестно. Судя по всему, затягивание вызвано отсутствием единства мнений внутри самой организации. Индонезия изначально продвигала идею единоначалия, предлагая назначение одного посланника АСЕАН, который возглавил бы группу миротворцев. Таиланд же, наоборот, выступал за формирование структуры из “друзей председателя”, то есть за коллективное представительство [11].

На Брунее, как государстве – председателе АСЕАН в 2021 г., лежит ответственность за окончательный выбор посланника, фигура которого должна получить одобрение старшего генерала Мин Аун Хайна. В начале июня высокопоставленные чиновники АСЕАН встретились с ним, чтобы представить предложения по отобранным кандидатурам. Однако хунта еще 7 мая, не дожидаясь назначения специального посланника АСЕАН, объявила о своем решении отложить на неопределенное время его визит в Мьянму, ссылаясь на необходимость обеспечить стабильность и безопасность страны [12]. Подобные действия военного руководства можно расценить как желание протянуть время для подавления оппозиции и укрепления своего положения.

Маловероятно, что военные прекратят применять насилие и начнут переговоры с лидером оппозиции Аун Сан Су Чжи, отстранение которой от власти (с 2016 по 2021 г. – министр иностранных дел Мьянмы и государственный советник, фактически она считалась лидером страны) было главной целью переворота. Что касается ее соратников, прежде всего входящих в состав правительства Национального единства, то они заявили о своем отказе от переговоров с военной властью в нынешних условиях. Аналогичной позиции придерживается и большинство крупных этнических вооруженных организаций Мьянмы. Исключение составляют этнические группировки, входящие в состав Совета по восстановлению Государства Шан и Демократическая каренская буддийская армия (*Democratic Karen Buddhist Army, DRBA*), которые призвали АСЕАН и других международных акторов стать посредниками в разрешении конфликта.

Успех или провал миротворческой миссии посланника АСЕАН практически полностью зависит от политической воли Татмадо, поскольку он не обладает никакими рычагами давления на руководство Мьянмы и даже не может приехать в страну без разрешения последнего. Асеановский метод действия предполагает выжидание и терпение. Пошаговая дипломатия – наиболее приемлемый выход из сложившейся ситуации. Поэтому вряд ли АСЕАН будет торопиться с осуществлением своей миротворческой миссии, тем более, как считают региональные эксперты, момент уже упущен. Не благоприятствует реализации “Консенсуса из пяти пунктов” и отсутствие четко разработанного плана действий по примирению сторон.

Наиболее реалистичным на сегодня выглядит инициатива АСЕАН по предоставлению гуманитарной помощи Мьянме, которая стоит на грани гуманитарной катастрофы. Военные операции на территории проживания национальных меньшинств – каренов, качинов и шанов – вызвали массовое переселение людей, не имеющих источников пропитания, жилья и предметов первой необходимости. По оценкам ООН, их число с момента военного переворота составило не менее 250 тыс. человек [13].

По мнению экспертов Продовольственной программы ООН, стране угрожает продовольственный кризис и голод. Не менее 6.2 млн человек в ближайшие месяцы столкнутся с нехваткой продовольствия из-за коллапса рынка занятости [14]. Рыночные цены на рис и масло для жарки возросли на 5% и 18% соответственно с конца февраля. Особенно сложная ситуация сложилась в провинции.

По прогнозам Международного банка реконструкции и развития, последствием переворота станет падение экономики на 10% в текущем году [13]. Сокращение на 60% экспорта связывают с продолжающимися забастовками и волнениями. Практически во всех секторах экономики, за исключением теневой, наблюдается спад, что привело к стремительному росту безработицы. Сельское хозяйство, имеющее жизненно важное значение для значительной части населения, находится в упадке. У фермеров возникли проблемы с получением кредитов. Не лучше обстоит дело и у мелких предпринимателей в основных коммерческих центрах страны. Цепочки поставок разрушаются. Согласно исследованию, проведенному в мае 2021 г., треть из работающих в Мьянме иностранных компаний на 75% свернули свою деятельность, 13% вообще ушли из нее. Банковский сектор и система здравоохранения, которая не справляется с пандемией *COVID-19*, уже находятся на грани коллапса. Основные медицинские услуги не предоставляются большинству населения. Тестирование на *COVID-19* прекращено, что чревато долгосрочными последствиями для здоровья нации. По данным Программы развития

ООН, у 80% домохозяйств сократились доходы. Половина населения страны может оказаться за чертой бедности уже к 2022 г. [14]

Учитывая негативные тенденции в социально-экономическом развитии, Мьянма еще долгие годы будет нуждаться в гуманитарной поддержке, в оказании которой у АСЕАН есть преимущества по сравнению с западными государствами и объединениями. Ей легче убедить военную хунту в необходимости открытия коридора для этих нужд. В целях оказания соответствующей поддержки Мьянме АСЕАН планирует задействовать Координационный центр АСЕАН по оказанию гуманитарной помощи в борьбе со стихийными бедствиями (*ANA Center*).

Однако осуществление гуманитарной миссии требует ресурсов – как финансовых, так и людских. Создание специального трастового фонда, финансируемого за счет средств, поступающих от стран – членов АСЕАН, а также помощи со стороны государств – партнеров по диалогу, облегчило бы выполнение этой деятельности. Например, Австралия пообещала выделить на эти цели 3.9 млн долл. США. Южная Корея внесла 900 млн долл. США в фонд, созданный по инициативе ООН по оказанию гуманитарной помощи Мьянме. Решению поставленной АСЕАН задачи помогло бы содействие со стороны Организации Объединенных Наций, Евросоюза, а также международных гуманитарных организаций, которые выразили готовность участвовать в переговорном процессе. Выступая 19 апреля на заседании Совета Безопасности ООН по сотрудничеству между ООН и региональными и субрегиональными организациями, глава организации А. Гутерриш призвал региональных лидеров активизировать усилия по поиску мирного решения кризиса в Мьянме. Принятая 18 июня Генеральной Ассамблеей ООН резолюция призывает международное сообщество не допускать поставки оружия в Мьянму, а вооруженные силы этой страны отменить чрезвычайное положение, уважать права человека и создать условия для перехода к демократии, а также освободить задержанных должностных лиц и прекратить насилие в отношении мирных демонстрантов³.

* * *

Судя по всему, эскалация конфликта в Мьянме будет продолжаться, и он примет затяжной характер. В него вовлечены армия, гражданское общество и этнические меньшинства. По мнению экспертов, события 1 февраля 2021 г. положили конец хрупкому балансу, установившемуся в последние годы между проармейской и продемократической фракциями, окончательно расколов мьянманское общество на два лагеря [15].

В планах военных – усиление собственной власти, которую они не намерены делить с продемократической оппозицией, в силу чего и отказываются от поиска компромисса с ней. Глава хунты, старший генерал Мин Аун Хлайн, может еще долгие годы возглавлять страну [16]. Обещание военных провести всеобщие парламентские выборы через год или два сегодня кажется весьма туманным, но даже если оно и будет выполнено, скорее всего, это не принесет ожидаемого примирения враждующих сторон. Распуск и объявление хунтой вне закона партии “Национальная лига за демократию”, возглавляемой бывшим государственным советником страны Аун Сан Су Чжи, хотя и ослабил политические позиции оппозиции, тем не менее не сломил ее волю к борьбе с военным режимом. Партия стала практиковать насильственные формы сопротивления ему. Объединение Движения гражданского неповиновения, в котором принимают участие студенты, госслужащие, медработники, представители духовенства, с этническими меньшинствами, традиционно оппозирующими власти, усиливает конфронтационный характер политического кризиса, грозящего перерасти в гражданскую войну.

Ее недопущение становится неотложной задачей для АСЕАН, которая сегодня остается единственной силой, способной повлиять на развитие политической ситуации в Мьянме по причине своей особой заинтересованности в урегулировании конфликта. По мнению Мо Туэ из сингапурского Института по изучению стран Юго-Восточной

³ Подробнее см.: Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию по Мьянме. Available at: <https://news.un.org/ru/story/2021/06/1405002> (accessed 22.06.2021).

Азии, “АСЕАН должна стать основной платформой, на которой будет происходить диалог сторон” [17]. К тому же другие международные акторы предпочитают дистанцироваться от решения этой сложной проблемы, осознавая ограниченность своих политических возможностей влияния на военное руководство Мьянмы.

Меры давления на него – запрет на продажу вооружений; санкции против лиц, причастных к захвату власти, замораживание контактов с компаниями, связанными с хунтой; приостановка инвестиций – все эти меры, введенные Евросоюзом и США, не дают никакого результата. Военные в Мьянме не боятся санкций. Большая часть торговых потоков идет через границу с Китаем и Таиландом, что позволяет им получить из-за границы все необходимое, вплоть до предметов роскоши. В этой ситуации наилучшим вариантом участия международного сообщества в разрешении конфликта в Мьянме является оказание содействия АСЕАН в осуществлении миротворческой деятельности. Венди Шерман, заместитель государственного секретаря США с апреля 2021 г., подтвердила поддержку США планам АСЕАН по урегулированию кризиса в Мьянме. Она отметила: “Мы понимаем, что иногда дипломатия требует времени и терпения, чтобы добиться успеха” [11]. Тем самым она дала понять, что США не обвиняют АСЕАН в медлительности с принятием действенных мер по урегулированию конфликта в Мьянме.

С одной стороны, АСЕАН готова принять на себя эту ответственность, которая отвечает ее интересам сохранения центральной роли в региональной системе безопасности. С другой стороны, она избегает прямого давления на военное руководство Мьянмы, надеясь, что его поддержка ускорит прекращение насилия. Отдавая предпочтение методам мягкой, осторожной дипломатии, продиктованной необходимостью соблюдения принципа невмешательства во внутренние дела Мьянмы, АСЕАН как институт демонстрирует свою функциональную слабость, которую захватившие власть военные используют для затягивания реализации предложенных блоком мер по урегулированию конфликта. Поэтому их взаимоотношения с ассоциацией носят асимметричный характер, и правила игры в них устанавливают скорее власти Мьянмы, чем АСЕАН.

Помнению мьянманской оппозиции, контакты АСЕАН не должны носить одностороннего характера. Конфликт не может быть разрешен без участия самопровозглашенного правительства, которое, согласно сделанному им заявлению, не рассчитывает на то, что АСЕАН способна оказать помощь Мьянме, поскольку взаимодействует только с хунтой и игнорирует параллельное гражданское правительство [18]. Отсюда и недоверие к блоку и предложенному им плану действий, что, бесспорно, осложняет выполнение АСЕАН роли миротворца, делая ее заложником собственных принципов.

Тем не менее АСЕАН, облеченная полномочиями международного сообщества, осознает важность и необходимость разрешения тех проблем, которые вызывают особую озабоченность в мире, прежде всего – задачу освобождения политзаключенных. Пока этот вопрос поднимается неформально (впервые такое заявление было сделано высокопоставленными чиновниками АСЕАН во время встречи с главой хунты в начале июня 2021 г.). Но сама по себе его постановка означает определенный прорыв в миротворческой деятельности организации, хотя АСЕАН по-прежнему действует с большой осторожностью, что может обернуться потерей влияния на развитие ситуации при перехвате инициативы Китаем, который не заинтересован в затягивании конфликта. Мьянма играет особую роль в планах КНР по реализации проекта “Пояс и путь” и укреплению китайских позиций в Юго-Восточной Азии. Поэтому мягкая дипломатия АСЕАН поддерживается Японией и Индией, которые считают, что применение жестких мер в отношении военной хунты лишь приведет к ее сближению с Китаем [19], а это не отвечает интересам ни АСЕАН, ни региональных держав.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Adams S. Opinion – Myanmar, ASEAN and the Responsibility to Protect. *E-International Relations*, 12.05.2021. Available at: <https://www.e-ir.info/2021/05/12/opinion-myanmar-asean-and-the-responsibility-to-protect/> (accessed 22.06.2021).
2. Hart M. ASEAN Diplomacy Makes Little Headway in Myanmar. *Geopolitical Monitor*, 20.05.2021. Available at: <https://www.geopoliticalmonitor.com/asean-diplomacy-makes-little-headway-in-myanmar> (accessed 22.06.2021).
3. Цветов А. Россия и АСЕАН: поиски экономической синергии и политического единомыслия. Московский Центр Карнеги, 19.05.2016. [Tsvetov A. *Russia and ASEAN: Search for Economic Synergy and Political Unanimity*. Carnegie Moscow Center, 19.05.2016. (In Russ.)] Available at: <https://carnegie.ru/2016/05/19/pub-63618> (accessed 22.06.2021).
4. Arshad A. Indonesian and Malaysian Leaders Express Concerns over Myanmar Coup, Seek Asean Meeting. *The Straits Times*, 05.02.2021. Available at: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesian-and-malaysian-leaders-voice-concerns-over-myanmar-military-coup-seek-asean> (accessed 22.06.2021).
5. Tay S. Myanmar Crisis: How Should Other Countries Respond? Singapore Institute of International Affairs, 09.02.2021. Available at: <http://www.siiainline.org/myanmar-crisis-how-should-other-countries-respond/> (accessed 22.06.2021).
6. Jaipragas B. Is Asean's Myanmar Five-Point Consensus Workable, and What Is Next. *The South China Morning Post*, 25.04.2021. Available at: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3131028/aseans-myanmar-five-point-consensus-workable-and-what-next> (accessed 22.06.2021).
7. Mahmud A.H. ASEAN Leaders Reach Consensus on 'Immediate Cessation' of Violence in Myanmar. *The Channel News*, 24.04.2021. Available at: <https://www.channelnewsasia.com/asia/asean-myanmar-meeting-consensus-reached-stop-violence-241556> (accessed 22.06.2021).
8. Drajat G.M. The Indonesia Factor in ASEAN's Response to Myanmar. *East Asia Forum*, 21.05.2021. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/> (accessed 22.06.2021).
9. Cook A.DB. Time for a Coordinated ASEAN–UN Response to Myanmar's Coup. *East Asia Forum*, 14.04.2021. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/14/time-for-a-coordinated-asean-un-response-to-myanmars-coup/> (accessed 22.06.2021).
10. Kharisma M.W. ASEAN's Next Steps for Ending the Myanmar Crisis. *The Diplomat*, 29.04.2021. Available at: <https://thediplomat.com/2021/04/aseans-next-steps-for-ending-the-myanmar-crisis/> (accessed 22.06.2021).
11. Jaipragas B. US Confident in Asean's Plan for Post-Coup Myanmar. Others, Not so Much. *The South China Morning Post*, 02.06.2021. Available at: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3135794/us-confident-aseans-plan-post-coup-myanmar-others-not-so-much> (accessed 22.06.2021).
12. Chen Lee. ASEAN's Huge Gamble on Myanmar. *The Interpreter*, 24.05.2021. Available at: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar> (accessed 22.06.2021).
13. Kurlantzick J. Myanmar's Humanitarian Crisis Threatens to Entangle Neighbors. *The Japan Times*, 06.05.2021. Available at: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/05/06/commentary/world-commentary/myanmar-refugees-thailand-asean-fighting-civil-war/> (accessed 22.06.2021).
14. Kurlantzick J. Myanmar's Humanitarian Crisis Deepens. *Council on Foreign Relations*, 15.06.2021. Available at: <https://www.cfr.org/blog/myanmars-humanitarian-crisis-deepens> (accessed 22.06.2021).
15. Кулагин В. Роспуск партий и продолжающиеся протесты: что происходит в Мьянме под властью военных. *Газета.ru*, 22.05.2021. [Kulagin V. Dissolution of Parties and Ongoing Protests: What Is Happening in Myanmar under the Rule of the Military. *Gazeta.ru*, 22.05.2021. (In Russ.)] Available at: https://www.gazeta.ru/politics/2021/05/21_a_13602386.shtml (accessed 22.06.2021).
16. Kurlantzick J. Myanmar Junta Detains U.S. Journalist: The Junta Digs In. *Council on Foreign Relations*, 24.05.2021. Available at: <https://www.cfr.org/blog/myanmar-junta-detains-us-journalist-junta-digs> (accessed 22.06.2021).
17. ASEAN Will Lose Relevance if It Ignores the Coup in Myanmar. *The Economist*, 03.04.2021. Available at: <https://www.economist.com/asia/2021/03/31/asean-will-lose-relevance-if-it-ignores-the-coup-in-myanmar/> (accessed 22.06.2021).
18. Neelakantan S. ASEAN Officials Meet Myanmar Junta Chief, Present Names of Envoy Candidates. *Benar News*, 07.06.2021. Available at: <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/sea-mn-meeting-06062021104533.html> (accessed 22.06.2021).
19. Tsjing H.Z. Will Myanmar's Coup Help China Influence ASEAN? *East Asia Forum*, 10.03.2021. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2021/03/10/will-myanmars-coup-help-china-influence-asean/> (accessed 22.06.2021).

THE ROLE OF ASEAN IN POLITICAL CONFLICT RESOLUTION IN MYANMAR**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 28-37)****Received 29.06.2021.
Accepted 02.07.2021.**

Natalia G. ROGOZHINA (ngrogozhina@mail.ru), ORCID: 0000-0002-9924-2493,
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 the ASEAN policy to resolve the political crisis in Myanmar, the main means and directions of its implementation. The confrontation in society as a result of the military coup on February 1, 2021 is accompanied by violence and threatens to escalate into a civil war. The threat of losing its central role in the regional security system and the regionalization of the conflict prompts ASEAN to look for ways out of it in accordance with the adopted action plan. However, its implementation is difficult both due to the fact that ASEAN remains hostage to the fundamental principle of its activities, non-interference in the internal affairs of its members, and the unwillingness of all parties to the conflict in Myanmar to seek ways of reconciliation. ASEAN's interaction with the military leadership accused of mass repression is asymmetric, with the success or failure of the ASEAN peacekeeping mission almost entirely dependent on the political will of the military. Nevertheless, ASEAN remains today the only force capable of influencing the development of the political situation in Myanmar. The best option for the international community to participate in resolving the conflict in Myanmar is to assist ASEAN in the implementation of peacekeeping activities. The most realistic ASEAN initiative today is to provide humanitarian assistance to Myanmar, which is on the brink of a humanitarian catastrophe. Considering the negative trends in socio-economic development, Myanmar for many years to come will need humanitarian support, in the provision of which ASEAN has advantages over Western states and associations. Giving preference to the methods of soft diplomacy, dictated by the need to observe the principle of non-interference in the internal affairs of Myanmar, ASEAN as an institution demonstrates its functional weakness, which the military who seized power use to delay the implementation of the measures proposed by the bloc to resolve the conflict. ASEAN continues to act with great caution, and this may cause it losing the influence on the development of the situation when China, which is not interested in prolonging the conflict, seizes the initiative.

Keywords: ASEAN, Myanmar, political crisis, peacekeeping, humanitarian assistance.

About the author:

Natalia G. ROGOZHINA, Dr. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Principal Researcher, Group of Regional Political Problems of the East and South, Center of Development and Modernization Studies.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-28-37

УВЯЗЫВАНИЕ БЮДЖЕТНЫХ АССИГНОВАНИЙ ЕС С СОБЛЮДЕНИЕМ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА: ПРИМЕР ПОЛЬШИ И ВЕНГРИИ

© КУВАЛДИН С.А., 2021

КУВАЛДИН Станислав Аркадьевич, кандидат исторических наук, научный сотрудник сектора исследований Европейского союза Центра европейских исследований. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 (kuvaldin35@gmail.com), ORCID: 0000-0001-9042-0516.

Кувалдин С.А. Увязывание бюджетных ассигнований ЕС с соблюдением верховенства права: пример Польши и Венгрии. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 38-48. DOI: 10.20542/afij-2021-2-38-48

DOI: 10.20542/afij-2021-2-38-48

УДК: 336.14:339.7(438)+(439)

Статья поступила в редакцию 29.03.2021.

Статья принята редакцией 22.06.2021.

В статье рассматривается вопрос возможного увязывания предоставления выплат из бюджета Европейского союза с соблюдением принципов верховенства закона государствами-членами. Показано, как беспокойство по поводу соблюдения принципов верховенства права в странах – участницах ЕС Польше и Венгрии привело к появлению механизма подобной обусловленности Многолетним финансовым планом ЕС на период 2021–2027 гг. Это отражает тенденцию переноса инструментов, используемых при выстраивании внешних отношений ЕС, в сферу внутреннего управления. Однако расплывчатые формулировки потенциального механизма применения бюджетных санкций показывают нерешительность руководящих структур Евросоюза, сталкивающихся с необходимостью получить одобрение своих действий со стороны государств-членов.

Ключевые слова: Европейский союз, Польша, Венгрия, общий бюджет ЕС, санкции, верховенство закона.

Одним из аспектов противоречий, существующих внутри Европейского союза, становится, среди прочего, углубление политических расхождений в связи с укреплением авторитарных тенденций в некоторых государствах-членах. Единство вокруг ценностей “уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам” является одной из провозглашаемых основ интеграционного объединения, закрепленной в ст. 2 Договора о Европейском союзе. Законодательством ЕС предусмотрены определенные механизмы защиты ценностного единства, которые прописаны в ст. 7 этого договора и предполагают санкции в отношении государства-члена, признанного нарушителем, вплоть до лишения его права голоса в Совете Европейского союза¹.

Однако примеры запуска механизма ст. 7 в отношении Польши и Венгрии, политические процессы в которых вызывают серьезную обеспокоенность в ЕС, пока не привели к какому-либо осязаемому результату. В том числе поэтому появляются

¹ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of European Union. *Official Journal of the European Union*, 2016, vol. 59, pp. 1-412. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cel-ex%3A12012E%2FTXT> (accessed 12.03.2021).

инициативы использовать для воздействия на страны-нарушители другие механизмы, предусмотренные законодательством Евросоюза. Одним из таких примеров можно считать предложение включить соблюдение принципов верховенства закона странами ЕС в качестве одного из условий выделения средств из общего бюджета. Инициатива была выдвинута Европейской комиссией 2 мая 2018 г.² После долгих переговоров предложенный механизм стал составным элементом Многолетнего финансового плана ЕС на период 2021–2027 гг. Тем не менее для того, чтобы получить одобрение стран-членов и общеевропейских структур, первоначально жесткий проект оказался заметно ослаблен.

В статье исследуется изменение подхода наднациональных структур ЕС и отдельных государств-членов к странам – нарушителям общеевропейских ценностей на основе изучения разработки, обсуждения и принятий решений общеевропейских институтов. Была поставлена задача выявить, каким образом сложившиеся механизмы согласования интересов в ЕС и общеевропейского переговорного процесса определили как возможность использования инструмента определения предварительных условий получения бюджетных средств для воздействия на страны-нарушители, так и последующее смягчение первоначально жесткого варианта его использования. На примере изменений в законодательстве Евросоюза показано, как выставление предварительных условий для получения определенных благ от ЕС, будучи первоначально лишь одним из внешнеполитических инструментов, постепенно становилось элементом регулирования внутренних вопросов интеграционного объединения.

Исследование основано на анализе документов Европейской комиссии (ЕК), Европейского совета, резолюций Европарламента и ряде других источников. Статья опирается на работы, в которых также анализировались отдельные аспекты европейской интеграции и вызовы единству Евросоюза. В частности, следует отметить работы М.В. Стрежневой, Ф.А. Басова, О.В. Петровской [1; 2; 3]. Среди зарубежных авторов нужно назвать В. Виту, отдельно рассматривавшую проблематику механизма предварительных условий финансирования, использующегося ЕС [4], а также Ф. Хайнемана, освещавшего вопросы финансовых механизмов ЕС [5]. Среди специалистов по проблематике ценностного единства ЕС выделим Д. Коченова [6].

ПРОБЛЕМА НАКАЗАНИЯ ЗА НАРУШЕНИЕ ЦЕННОСТНОГО ЕДИНСТВА ЕС

В настоящее время мишенями постоянных нареканий за несоответствие проводимой внутренней политики ценностям Евросоюза и усиление авторитарных тенденций в политическом укладе становятся две страны – члена ЕС: Польша и Венгрия, вступившие в объединение во время “большого расширения” 2004 г. В обоих случаях поводом для беспокойства оказывается политика консервативных правящих партий, много лет продержавшихся у власти (партия “Фидес” находится у власти в Венгрии с 2010 г., а польская “Право и Справедливость” занимает контролирующие позиции в Польше с 2015 г.) и форсирующих авторитарные тенденции в стране. В Венгрии главной мишенью критики является усиление контроля государства над СМИ. Польше предъявляют схожие претензии из-за возрастания давления правительства на принадлежащие государству медиа. Кроме того, серьезное беспокойство ЕС вызывают инициированные властями спорные изменения в судебной системе Польши, из-за которых под вопросом оказались полномочия части состава Конституционного и Верховного судов, а также Дисциплинарной палаты Верховного суда. Следующий повод для критики – политика обеих стран в вопросе миграции и нежелание размещать на своей территории нелегально прибывающих в Евросоюз жителей стран Ближнего Востока и Северной Африки [подробнее см. 3], а также декларируемые амбиции по защите консервативных ценностей.

² Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of law in the Member States. COM (2018) 324 final. Brussels, 02.05.2018. Available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-324-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> (accessed 13.03.2021).

Попытки применить инструменты, предусмотренные ст. 7 Договора о ЕС для системных нарушителей союзных ценностей, пока не привели к практическому результату. Так, в случае Венгрии инициативу о применении процедуры данной статьи пока поддержал лишь Европарламент, приняв резолюцию, призывающую Совет Европейского союза признать серьезные нарушения принципа верховенства в этой стране³. Однако Совет ЕС, который как раз имеет право запуска механизма наказания нарушителя, пока ограничился лишь проведением двух слушаний по данному вопросу⁴. В отношении Польши инициатива запуска указанного механизма была выдвинута Еврокомиссией. В итоге было решено создать особый рамочный механизм, регулирующий диалог ЕК с государством-членом прежде, чем рассмотрение будет передано в Совет ЕС либо прекращено. После того, как такой диалог с политическим руководством Польши не принес результатов, 20 декабря 2017 г. Еврокомиссия обратилась в Совет Европейского союза с ходатайством о возбуждении процедуры согласно ст. 7 в отношении этой страны⁵. Тем не менее и в этом случае Совет ЕС до сих пор не выразил готовность напрямую вести речь о применении санкций против Польши (для чего рассмотрение вопроса должно быть передано в Европейский совет) и провел лишь несколько слушаний дела⁶.

Можно говорить о различных причинах нерешительности институтов ЕС касательно применения санкций в соответствии со ст. 7 Договора о ЕС. Не в последнюю очередь на это влияет неясность их последствий ввиду отсутствия ранее подобных прецедентов. Одним из объяснений поведения Евросоюза в этом вопросе являются объективные ограничения союзного законодательства. В частности, финальное решение о санкциях, согласно ст. 7 Договора о ЕС (лишающих правительство страны-нарушителя права голоса в Совете Европейского Союза), выносится на заседании Европейского совета и должно приниматься единогласно (без учета голоса страны, в отношении которой выносится решение). Однако сейчас таких государств-нарушителей двое. О намерении венгерских властей наложить вето при обсуждении санкций против Польши открыто объявил премьер-министр Виктор Орбан незадолго до того, как вопрос о возбуждении в отношении Польши процедуры ст. 7 был передан в Совет Европейского союза [7].

ИДЕЯ БЮДЖЕТНЫХ САНКЦИЙ И ЕЕ МЕСТО В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЕС

Неэффективность механизмов ст. 7 Договора о Евросоюзе для воздействия на страны-нарушители заставила искать другие способы реакции на существующий раздражитель. Одной из важных новаций на этом направлении стала идея сделать соблюдение принципов верховенства права и других провозглашаемых общих ценностей одним из критериев при решении вопроса о выделении стране средств из фондов Евросоюза. Предложение ввести подобный механизм в проект Многолетнего финансового плана ЕС на период 2021–2027 гг., как говорилось выше, было выдвинуто Еврокомиссией в мае 2018 г. При этом до появления официального предложения ЕК идею увязывания выплат из структурных фондов ЕС с соблюдением демократических стандартов в государствах-членах поддержали власти

³ *European Parliament Resolution of 12 September 2018 on a Proposal Calling on the Council to Determine, Pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the Existence of a Clear Risk of a Serious Breach by Hungary of the Values on Which the Union is Founded*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_EN.html (accessed 15.03.2021).

⁴ *Council of the European Union, Outcome of the Council Meeting, 3739th Council meeting, General Affairs*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/41738/st14959-en19.pdf> (accessed 14.03.2021).

⁵ *European Commission, Reasoned Proposal In Accordance With Article 7(1) of the Treaty on European Union Regarding the Rule of Law in Poland (2017)*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:0835:FIN> (accessed 13.03.2021).

⁶ *Council of the European Union Rule of Law in Poland / Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report of the Hearing Held by the Council on 26 June 2018 10906/18*. Available at: <https://www.statewatch.org/news/2018/aug/eu-council-rule-of-law-poland-10906-18.pdf> (accessed 14.03.2021); *Council of the European Union, Rule of Law in Poland / Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report of the Hearing Held by the Council on 18 September 2018, 12970/18*. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac577/t/5c564874a4222f53ddeb2a08/1549158524254/2018Sept+Council+2nd+HEARING+report+released+via+Fol.pdf> (accessed 14.03.2021); *Council of the European Union, Rule of Law in Poland / Article 7(1) TEU Reasoned Proposal – Report on the Hearing Held by the Council on 11 December 2018, 15469/18*. Available at: <https://static1.squarespace.com/static/5abb53e6372b9691939ac577/t/5c5648d9085229a138ae9015/1549158652559/2018Dec+Council+3rd+HEARING+report+released+via+Fol.pdf> (accessed 14.03.2021).

Германии. Об этом, в частности, говорилось в официальном документе с изложением позиции немецкого правительства по будущему многолетнему финансовому плану, проект которого был подготовлен в марте 2017 г.

Журналист выходящего в Европе американского издания *Politico Europe* Флориан Эдер, детально изучивший данный документ, утверждал, что выдвижение Германией подобной инициативы во многом объяснялось ее опасениями неминуемого сокращения размеров общего бюджета ЕС после выхода из него Великобритании. Таким образом, по мнению Эдера, крупнейшая экономика объединения заботилась о появлении новых инструментов для побуждения дотационных стран ЕС к желательным реформам в условиях сокращения возможностей для поощрительных финансовых инструментов [8].

Стоит отметить, что в 2018 г. обсуждались и другие варианты возможного сокращения выплат бюджетных средств ЕС – например, замораживание или сокращение финансирования Фонда общей аграрной политики и других структурных фондов ЕС. Эту идею на министерской встрече государств-членов в марте 2018 г. поддерживала Германия и другие доноры общего бюджета ЕС [2]. Так что возможное появление дополнительных инструментов подобного рода выглядело логичным. О решительной поддержке санкций против стран, нарушающих ценностное единство ЕС, заявил и Эмманюэль Макрон, избранный в мае 2017 г. президентом Франции [9]. Инициативы финансового воздействия на “нарушителей” со стороны крупнейших стран – доноров Европейского союза (с учетом предстоящего ухода из интеграционного объединения Великобритании) стала важным фактором, который было невозможно игнорировать.

При этом структуры ЕС, давно выражавшие беспокойство по поводу нарушений ценностного союзного единства, предсказуемо выразили поддержку предложениям национальных правительств “доноров”. В октябре 2017 г. о необходимости привязать выплаты из структурных фондов ЕС к соблюдению принципов верховенства права заявила на выступлении в Хельсинки комиссар по вопросам юстиции Еврокомиссии Вера Юрова [10]. Европейский парламент 14 ноября 2018 г., обозначая свою переговорную позицию по проекту Многолетнего финансового плана ЕС на 2021–2027 гг., решительно высказался в поддержку урезания выплат из общеевропейского бюджета для стран, не соблюдающих данный принцип⁷. Инструмент, позволявший соединить отстаивание прагматичных финансовых интересов экономик – доноров бюджета ЕС и защиту общего ценностного пространства объединения, оказывался возможным ответом сразу на несколько вызовов, стоящих перед Европейским союзом – сокращение бюджетных средств объединения после выхода Великобритании из его состава и отсутствие эффективных инструментов воздействия на государства, нарушающие ценностное единство ЕС.

По-видимому, уже к 2018 г. идея нового механизма ограничений выплат из общего бюджета имела достаточно широкую поддержку в Евросоюзе – во всяком, случае, власти стран, которые этот инструмент мог непосредственно затронуть, не решились открыто возражать против его принципиального появления в новом многолетнем финансовом плане ЕС. В частности, после неформальной встречи лидеров государств – членов ЕС в феврале 2018 г., на которой впервые обсуждались позиции государств по вопросам нового плана на 2021–2027 гг., Дональд Туск, на тот момент председатель Европейского совета, сообщил, что вопрос о предстоящем увязывании выплат из бюджета ЕС с соблюдением принципов верховенства права не вызвал принципиальных возражений, в том числе со стороны Польши. Впрочем, подчеркивал Туск, на саммите вопрос обсуждался лишь в самых общих чертах [11]. Это само по себе не означало, что работа над конкретизацией данного механизма не вызовет дополнительных сложностей.

⁷ European Parliament Resolution of 14 November 2018 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027 – Parliament's Position with a View to an Agreement (COM(2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)). Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0449_EN.html (accessed 05.05.2021).

БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ВТОРИЧНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕС

Появление нового инструмента, который позволит поставить выделение средств из бюджета ЕС в зависимость от соблюдения странами-членами принципов верховенства права, вписывается в определенную логику эволюции регулирующих инструментов союза. Выставление специальных критериев, включающих политические параметры, для получения тех или иных благ было достаточно привычной политикой ЕС. Показательным примером подобного механизма можно считать так называемые Копенгагенские критерии, утвержденные в июне 1993 г. на саммите ЕС в столице Дании и устанавливающие политические и экономические требования к государствам, стремящимся стать членами объединения. Среди пунктов критериев содержалось и следование принципам демократического политического устройства, верховенства права, соблюдения прав человека.

Впрочем, обращает внимание Дмитрий Коченов, специалист по европейскому законодательству, до 2021 г. работавший в Гронингском университете, сами политические критерии в том виде, в каком они были сформулированы и впоследствии дополнялись, остались достаточно размытыми и не могли дать твердых гарантий соблюдения верховенства права в будущем [6]. Выставление политических условий, включающих правовые приоритеты, именно для стран, не являющихся членами ЕС, но стремящихся к членству и углублению сотрудничества, привело к ситуации, когда, по замечанию эксперта Центра европейских экономических исследований в Мангейме и адъюнкт-профессора экономики Гейдельбергского университета Фридриха Хайнемана, у таких претендентов оказывается гораздо больше побуждений выполнять политические и правовые условия, до принятия в Союз, чем после вступления в него [5].

Когда после “большого расширения” в 2004 г. ЕС готовился включить в свой состав постсоциалистические страны, в его инструментарии появилась процедура мониторинга новых членов. Для вступивших в Евросоюз в 2007 г. Болгарии и Румынии был установлен так называемый механизм сотрудничества и верификации – специальная схема проверки состояния правовой системы этих государств, эффективности антикоррупционной политики, а также (в случае Болгарии) мер борьбы с организованной преступностью. Мониторинг проводится на основании регулярно составляемых Еврокомиссией докладов, которые готовятся после изучения ситуации в стране в диалоге с представителями властей и гражданского общества. По итогам таких докладов ЕК готовит список рекомендаций для правительственных структур инспектируемого государства, выполнение которых оценивается при подготовке следующего доклада. Мониторинг отменяется, когда проверяемые будут признаны полностью соответствующими Копенгагенским критериям. Таким образом, в ЕС существует прецедент постоянной проверки некоторых членов на предмет соблюдения общих критериев правового устройства.

Следует отметить, что многие финансовые инструменты и фонды Евросоюза так или иначе предоставляют средства странам-членам на основании определенных условий, связанных с целями ЕС в различных сферах. В качестве примера можно привести Европейский стабилизационный механизм (ЕСМ) – постоянно действующий институт, созданный в 2012 г. для помощи странам еврозоны, попавшим в финансовые затруднения. В ст. 136 Договора о функционировании Европейского союза специально оговаривается, что средства ЕСМ предоставляются на основе “строгих предварительных условий”⁸. Следует отметить, что данный стабилизационный механизм был создан как ответ на трудную чрезвычайную ситуацию, вызванную долговым кризисом еврозоны, начавшимся в 2010 г., и специальное прописывание условий предоставления финансовых средств фонда подтверждает, что механизм централизованного выставления таких условий признавался важным средством достижения желанных целей координации политики национальных правительств. По данным, приводимым исследователем права из Европейского университетского института Виорикой Витой, в бюджете в Многолетнем финансовом плане ЕС на период 2014–2020 гг. такими особыми предварительными

⁸ Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of European Union. *Official Journal of the European Union*, 2016, vol. 59. pp. 1-412. Op. cit..

условиями получения были охвачены 75% финансовых средств общего бюджета ЕС. По утверждению исследовательницы, это делает механизм оговаривания условий выделения бюджетных средств важным инструментом трансляции общеевропейских установок на уровень национальных государств [4].

Учитывая подобное развитие нормотворчества Европейского союза, предложение сделать соблюдение принципов верховенства права условием выделения средств из бюджета ЕС его членам выглядит естественно. Следует отметить, что Европейская комиссия в настоящее время подготовила к использованию инструмент, который может оказаться достаточно важным при введении нового условия распределения финансовых средств на основании соблюдения в странах-членах принципов верховенства права. В июле 2019 г. было объявлено о практике составления Еврокомиссией ежегодных докладов о соблюдении принципов верховенства закона в каждой стране⁹. Доклады готовятся на основе опроса представителей правового сообщества исследуемых государств, правозащитных и антикоррупционных НКО и других представителей гражданского общества. Первый доклад был представлен Еврокомиссией 30 сентября 2020 г. и содержал многочисленные замечания по поводу положения с верховенством права в Венгрии и Польше (впрочем, различного рода замечания были сделаны и другим государствам-членам) [12]. Процедура составления подобных докладов напоминает Механизм сотрудничества и верификации, применяемый в отношении Румынии и Болгарии, а потому потенциально может быть использована и как составляющая похожего механизма против стран-нарушителей ценностного единства Евросоюза (то есть Польши и Венгрии) при решении вопроса о выделении им средств из общего бюджета ЕС.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРИМЕНЕНИЯ САНКЦИЙ

Несмотря на обозначенную заинтересованность со стороны общеевропейских структур и ряда государств Евросоюза в появлении механизма увязывания выплат из бюджета ЕС с соблюдением принципов верховенства права в странах-членах в Многолетнем финансовом плане ЕС на 2021–2027 гг., утверждение данного механизма оказывалось в зависимости от позиции отдельных стран, в том числе – Польши и Венгрии, против которых он мог быть направлен. Процедура принятия данного плана на основе единогласия при голосовании в Европейском совете предоставляла Варшаве и Будапешту серьезные инструменты, которые позволяли влиять на конкретную форму, которую примет данный механизм. При этом демонстрация полностью недоговороспособной линии поведения также не отвечала интересам Польши и Венгрии, очевидно стремящихся сохранить в будущем доступ к средствам бюджетных фондов ЕС. Это определило достаточно осторожный подход институтов ЕС и отдельных государств-членов и готовность к компромиссам с Варшавой и Будапештом для закрепления нового механизма в бюджетном законодательстве Евросоюза.

21 июля 2020 г. после напряженного четырехдневного саммита Европейского совета проект многолетнего финансового плана ЕС с закреплением в нем нового критерия соблюдения принципов верховенства права в странах-членах при решении о выделении средств из общеевропейского бюджета был утвержден. Новый механизм распространялся в том числе и на фонд в 750 млрд евро, сформированный странами ЕС для целей восстановления экономики после негативных последствий пандемии COVID-19. Как и в отношении средств бюджета ЕС, так и по поводу сумм, зарезервированных в упомянутом фонде, в согласованном законопроекте упоминается, что “финансовые интересы Евросоюза должны быть защищены в соответствии с генеральными принципами, сформулированными в Договорах ЕС, в особенности – с ценностями статьи 2 Договора о ЕС”, кроме того, от имени Европейского совета отдельно подчеркивается необходимость уважения к верховенству закона наряду с

⁹ European Commission, *Strengthening the Rule of Law Through Increased Awareness, an Annual Monitoring Cycle and More Effective Enforcement*. 17.07.2019. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4169 (accessed 14.03.2021).

необходимостью защиты финансовых интересов ЕС¹⁰. Следует отметить, что проблема поиска выверенного механизма воздействия на политику стран – членов ЕС со стороны наднациональных институтов Евросоюза соответствует общей логике его деятельности, основанной на принципах субсидиарности и пропорциональности, то есть применения наднациональных компетенций лишь в том случае, если проблема не может быть решена на национальном уровне и определения минимально необходимых мер для достижения этой цели [1].

Первоначальный проект процедуры приостановки выплат, содержащийся в упомянутом выше предложении Еврокомиссии от 2 мая 2018 г., подвергся доработке, смягчившей первоначальный вариант. В частности, Еврокомиссия предлагала вводить ограничения выплат решением Совета ЕС по инициативе ЕК, а их блокировка оказывалась возможной только если против выскажется квалифицированное большинство. В итоге, однако, на саммите Европейского совета было принято решение о том, что квалифицированное большинство в Совете ЕС необходимо не для блокировки, а для утверждения санкций.

Перед голосованием по проекту многолетнего финансового плана ЕС на саммите Европейского совета в декабре 2020 г. вопрос о возможности ограничений выплат из общего бюджета ЕС странам, нарушающим принципы верховенства права, вновь стал предметом острой коллизии, поскольку стороны переговорного процесса заняли категорическую и несовместимую позицию по этому вопросу. В частности, на предварительных переговорах в Брюсселе в ноябре 2020 г. представители Польши и Венгрии объявили, что наложат вето на проект, если вопрос о правилах введения ограничений на выплаты из общего бюджета ЕС не будет дополнительно уточнен [13]. Европарламент, обозначивший в своей резолюции от 23 июля 2020 г. недовольство смягчением Европейским советом на июльском саммите первоначальных предложений Еврокомиссии от 2 мая 2018 г. по вопросу ограничений выплат, также угрожал проголосовать против проекта если механизм введения таких ограничений за нарушение принципов верховенства права не будет более строгим¹¹.

Урегулировать ситуацию удалось благодаря переговорным усилиям Германии (которой на тот момент принадлежало ротационное председательство в Европейском совете), однако соединить малосовместимые требования удалось фактически путем дополнительного ослабления нового механизма зависимости выплат из бюджета ЕС от соблюдения принципа верховенства права. Так, 11 декабря 2020 г. Европейский совет согласился признать и записать в своих решениях, что само по себе признание нарушения принципов верховенства права государством-членом не является основанием для приостановки выплат, а Европейская комиссия в своем решении должна четко доказать, как те или иные аспекты этих нарушений влияют на финансовые интересы ЕС. Кроме того, правомерность механизма ограничения выплат, разрабатываемого ЕК, могла стать предметом рассмотрения Судом Европейского союза. В очередной раз подтверждалось, что ограничения выплат не могут быть введены без предварительного диалога со страной-нарушительницей и обсуждения возможностей устранения претензий¹².

16 декабря 2020 г. Совет ЕС и Европейский парламент приняли Постановление 2020/2092, устанавливающее конкретный механизм действий руководящих органов ЕС по введению ограничений на выплаты из общего бюджета для стран-нарушительниц¹³. Определяемые этим механизмом правила подтверждают, что ограничения могут вводиться только в случае, если Еврокомиссия приходит к

¹⁰ *Special Meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (accessed 15.03.2021).

¹¹ *European Parliament Resolution of 23 July 2020 on the Conclusions of the Extraordinary European Council Meeting of 17-21 July 2020*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23_EN.html (accessed 14.03.2021).

¹² *European Council Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions*. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (accessed 03.05.2021).

¹³ *Regulation (EU, Euroatom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a General Regime of Conditionality for the Protection of the Union Budget*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020R2092> (accessed 03.05.2021).

обоснованному выводу о том, что нарушения принципов верховенства права угрожают финансовым интересам ЕС. Сами же ограничения вводятся решением Совета Европейского союза квалифицированным большинством голосов.

При этом Постановление 2020/2092 уточняло сроки всех этапов процедуры введения ограничений выплат, которые отсутствовали в предложении Еврокомиссии от 2 мая 2018 г. – в частности, были установлены сроки, в течение которых страна, обвиняемая в нарушении принципов верховенства права, должна ответить на замечания Еврокомиссии (в срок от одного до трех месяцев), а также определено время, за которое Еврокомиссия в свою очередь оценит содержание данных ответов (один месяц). Профессор Варшавского Политехнического института, правовед Юстина Лацны обращает внимание, что в принятом постановлении появились достаточно неудобные для стран-нарушительниц тезисы. Например, в преамбуле содержится пояснение, что даже единичное установленное нарушение принципа верховенства права может стать поводом для запуска процедуры [14]. Тем не менее следует признать, что отказ от принципа обратного квалифицированного большинства, при голосовании за введение ограничений на выплаты из общего бюджета (то есть от необходимости набрать голоса 55% стран – членов ЕС, представляющих 65% населения Европейского союза для отмены принятого решения о введении ограничений), а также подтверждение правила, что поводом для введения ограничений может быть лишь доказанная угроза финансовым интересам Евросоюза из-за нарушения принципов верховенства права государством-членом, можно считать важной уступкой Польше и Венгрии.

Дальнейшее развитие событий показало, что обе страны, которые могут столкнуться с ограничениями выплат из бюджета ЕС из-за введения новых правил, воспользовались предоставленными им возможностями по отсрочке их применения. Польша¹⁴ и Венгрия¹⁵ подали иски в Суд Европейского союза, оспаривая правомочность Постановления 2020 / 2092. Порядок рассмотрения исков до настоящего времени неизвестен. В случае обычной процедуры Суд ЕС, по-видимому, вынесет решение по иску не раньше, чем через два года. Точной информации о готовности рассмотреть иски в экстренном порядке пока нет.

Неопределенная обстановка вокруг введения механизма ограничения выплат после исков Польши и Венгрии вызвала раздражение Европейского парламента, который 25 марта 2021 г. принял резолюции, где призвал Еврокомиссию приступить к работе по запуску механизма, настаивая на том, что иск в Суд Евросоюза не приостанавливает его действие. Между прочим, в резолюции содержится рекомендация ЕК включить в последующие доклады о соблюдении принципа верховенства права в странах-членах отдельного пункта об угрозе, которые могут представлять выявленные нарушения для финансовых интересов Евросоюза¹⁶. Потенциально это включение должно облегчить использование подобного мониторинга непосредственно для принятия решений о запуске механизма ограничения выплат из бюджета ЕС странам-нарушителям принципа верховенства права. Таким образом, Европарламент в очередной раз подтвердил свою роль наиболее решительно настроенного органа власти ЕС в вопросе применения нового механизма бюджетных ограничений. Еврокомиссия при этом не стремится обострять ситуацию и, судя по всему, не намерена предпринимать активных действий до решения Суда ЕС.

В целом несмотря на осознаваемую проблему с нарушением принципа верховенства

¹⁴ *Action Brought on 11 March 2021 – Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union (Case C-157/21)*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62021CN0157> (accessed 04.05.2021).

¹⁵ *Action Brought on 11 March 2021 — Hungary v European Parliament and Council of the European Union (Case C-156/21)*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62021CN0156> (accessed 04.05.2021).

¹⁶ *European Parliament Resolution of 25 March 2021 on the Application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092, the Rule-of-Law Conditionality Mechanism*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0103_EN.html (accessed 04.05.2021).

права в странах – членах ЕС и желание найти дополнительные финансовые механизмы воздействия на страны-нарушительницы, власти государств ЕС и общеевропейские исполнительные структуры предпочитают действовать крайне осторожно. Это видно по заметному смягчению формулы введения механизма ограничений и сужению оснований для запуска данного механизма на июльском саммите Европейского совета в 2020 г. Необходимость принятия бюджета ЕС единогласным одобрением всеми странами-членами дает “нарушителям” серьезный инструмент защиты своих позиций. Тем не менее появление четкого механизма введения таких ограничений, а также дополнительных инструментов, подобных ежегодным докладам о соблюдении принципа верховенства права в странах-членах, так или иначе, ставит Еврокомиссию перед необходимостью определиться с его применением. Настрой Европарламента, недовольного отсутствием прогресса в “наказании” Венгрии и Польши в рамках процедуры ст. 7 Договора о Европейском союзе, и уже побуждающего Еврокомиссию к действиям, также будет создавать напряжение вокруг вопроса о введении ограничений на выплаты из бюджета ЕС против этих стран и, по-видимому, побудит ЕК приступить к такой процедуре (в случае, если Суд Европейского союза не признает Постановление 2020/2092 недействительным). Впрочем, уже отмеченная осторожность общеевропейских структур, а также властей государств ЕС в применении по сути политических санкций против вызывающих беспокойство стран-членов, делает введение таких ограничений не слишком вероятным событием в ближайшее время. Европарламент традиционно проявляет тенденцию к более острому подходу к странам-нарушителям, что до некоторой степени может ограничивать осторожность других центров влияния.

Осознанное беспокойство государств-членов и институтов Европейского союза в связи с авторитарными тенденциями польских и венгерских властей привели к необходимости выработки эффективного механизма воздействия на государства, разрушающие единство Евросоюза в чувствительной сфере общих ценностей. Крайняя осторожность ЕС в применении ст. 7 Договора о Европейском союзе, регулирующем такие случаи, побудила обращение к средствам, которые уже доказывают свою действенность и легче в применении. Именно это подтолкнуло общеевропейские структуры вписать задачу воздействия на государства-нарушители в логику выставления предварительных условий получения бюджетных средств. Сам механизм формулирования подобных условий, по крайней мере, с момента преодоления последствий долгового кризиса еврозоны, представляется одним из важных инструментов достижения целей единства политики Евросоюза по тем или иным вопросам. При этом примеры, подобные Механизму сотрудничества и верификации в отношении Болгарии и Румынии, показывают, что ЕС разработал способы взаимодействия с государствами-членами, признаваемыми по тем или иным причинам несоответствующими политическим стандартам ЕС.

Можно видеть, что идея ввести критерий соблюдения странами-членами принципов верховенства права для выделения средств из фондов ЕС появилась в повестке Евросоюза благодаря сочетанию многих факторов, среди которых можно отметить и беспокойство по поводу нарушения ценностного единства ЕС при отсутствии прогресса в вопросе введения санкционных мер согласно ст. 7 Договора о Европейском союзе (особенно выраженных в резолюциях Европейского парламента). Свою роль сыграло и желание стран – доноров общеевропейского бюджета (в частности, Германии) защитить свои финансовые интересы.

Сочетание очевидной финансовой заинтересованности влиятельных стран ЕС (на фоне обеспокоенности, вызванной выходом из объединения Великобритании) и возможность опереться на поддержку определенных политических кругов на европейском уровне и в странах-членах, раздраженных усилением авторитарных тенденций во властных системах Венгрии и Польши, сделало возможным появление механизма увязывания выплат из бюджета ЕС с соблюдением принципов верховенства права в проекте нового Многолетнего финансового плана ЕС на период 2021–2027 гг. и обеспечило поддержку этого механизма в рамках переговоров внутри Евросоюза.

Системная сложность принятия решений, устраивающих все заинтересованные стороны ЕС, приводит к появлению достаточно нечетких компромиссов, как это произошло сейчас с механизмом возможных бюджетных санкций против стран, не соблюдающих принципы верховенства закона. Положение об этом в бюджетном законопроекте допускает неоднозначные трактовки процедуры введения санкций. Тем не менее очевидно, что сама идея воздействия на государства-члены, нарушающие ценностное единство ЕС постепенно подталкивает заинтересованные в этом страны и структуры Евросоюза к использованию для подобного воздействия уже доказавшие свою эффективность общеевропейские механизмы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Стрежнева М.В. Наднациональность и принцип subsidiarity в ЕС и за его пределами. *Мировая экономика и международные отношения*, 2016, т. 60, № 6, сс. 5-14. [Strezhneva M.V. Supranationality and the Subsidiarity Principle in the European Union and Beyond. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2016, vol. 60, no. 6, pp. 5-14. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2016-60-6-5-14
2. Басов Ф.А. Вышеградская “четверка” и развитие европейской интеграции. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 12, сс. 87-95. [Basov F.A. Visegrad Four and Development of European Integration. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 12, pp. 87-95. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-12-87-95
3. Петровская О.В. Разногласия Варшавы с Брюсселем в контексте перспектив европейского интеграционного проекта. *Проблемы национальной стратегии*, 2019, № 2, сс. 68-112. [Petrovskaya O.V. Divisive Issues Between Warsaw and Brussels in the Context of Developing the European Integration Project. *Problemy natsionalnoi strategii*, 2019, no. 2, pp.68-112. (In Russ.)]
4. Vita V. Revisiting the Dominant Discourse on Conditionality in the EU: The Case of EU Spending Conditionality. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2017, vol. 19, pp. 116-143. DOI:10.1017/cel.2017
5. Heinemann F. Going for the Wallet? Rule-of-Law Conditionality in the Next EU Multiannual Financial Framework. *Intereconomics*, 2018, vol. 53, no. 6, pp. 297-301. DOI: 10.1007/s10272-018-0771-2
6. Kochenov D. Behind the Copenhagen Facade. The Meaning and Structure of the Copenhagen Political Criterion of Democracy and the Rule of Law. *European Integration Online Papers*, 2004, vol. 8, no. 10, pp. 1-24. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=563743 (accessed 14.03.2021).
7. PM Orban: Hungary Will Block Any Punitive EU Action on Poland. *Reuters*, 22.12.2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-poland-eu-hungary-orban-idUSKBN1EG0NF> (accessed 14.03.2021).
8. Eder F. Berlin Looks into Freezing Funds for EU Rule-Breakers. Available at: <https://www.politico.eu/article/poland-rule-of-law-europe-germany-berlin-looks-into-freezing-funds-for-eu-rule-breakers/> (accessed 14.03.21).
9. France’s President Emmanuel Macron Backs Sanctions on EU States Refusing Migrants. Available at: <https://www.dw.com/en/frances-president-emmanuel-macron-backs-sanctions-on-eu-states-refusing-migrants/a-44363945> (accessed 15.03.2021).
10. Justice Commissioner Links EU Funds to “Rule of Law”. Available at: <https://euobserver.com/political/139720> (accessed 15.03.2021).
11. Remarks by President Donald Trump Following the Informal Meeting of the 27 Heads of State or Government on 23 February 2018. European Council. 23.02.2018. Available at: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/23/remarks-by-president-donald-trump-following-the-informal-meeting-of-the-27-heads-of-state-or-government-on-23-february-2018/> (accessed 15.05.2021).
12. Taking the Pulse: The European Commission’s Rule of Law Report. 01.10.2020. Available at: https://democracy-reporting.org/dri_publications/taking-the-pulse-the-european-commissions-rule-of-law-report/ (accessed 14.03.2021).
13. Budżet UE: Polskie weto w Brukseli. [EU Budget: Polish Veto in Brussels (In Pol.)] Available at: <https://www.dw.com/pl/budzet-ue-polskie-weto-w-brukseli/a-55618585> (accessed 03.05.2021).
14. Łacny J. The Rule of Law Conditionality under Regulation No 2092/2020 – Is it all about the Money? *Hague Journal on the Rule of Law*, 2021, vol. 13, iss. 1, pp. 79-105. DOI:10.1007/s40803-021-00154-6

**LINKING EU BUDGET ALLOCATIONS TO THE RULE OF LAW:
THE CASE OF POLAND AND HUNGARY****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 28-48)****Received 29.03.2021.****Accepted 22.06.2021.**

Stanislav A. KUVALDIN (kuvaldin35@gmail.com), ORCID: 0000-0001-9042-0516,
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article discusses the possible introduction of the rule-of-law conditionality, linking the provision of payments from the EU budget with the observance of the principles of the rule of law by the Member States. It is noted that some other tools previously used to achieve integrity of values in the EU have proved to be inefficient. In particular, all attempts to impose sanctions provided for by Article 7 of the Treaty on the European Union for violating the principles of the rule of law against Poland and Hungary have not yet led to any result. At the same time, one can see how different conditionalities for receiving funds or other benefits from the EU are becoming an increasingly common internal EU governance mechanism, although initially this tool was used mainly in building external relations. It should be noted that the possibility of budgetary sanctions is spelled out in the draft budget, but the mechanism for their introduction is not precisely defined. This is partly due to the need to reach a consensus at the EU summit, which agreed on the budget in July 2020. European leaders opted for vague language for the budget sanctions mechanism to be approved in principle. This once again shows the complexity of making tough decisions within the EU. Nevertheless, one can see the consistent actions of European structures and Member States to provide a new mechanism for the protection of European values. The economic nature of this mechanism, as well as its relative effectiveness in other areas, may increase the interest of a number of EU Member States in it. This creates a potential risk for the authorities of Poland and Hungary, which may lose some of the subsidies from the EU. However, it cannot be ruled out that the EU approach of seeking a compromise will prevail even after a new sanctions instrument appears at its disposal.

Keywords: European Union, Poland, Hungary, sanctions, EU budget, rule of law conditionality.

About the author:

Stanislav A. KUVALDIN, Cand. Sci. (Hist.), Researcher, Sector of the EU Studies, Center of European Studies.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-28-48

НАПРАВЛЕНИЯ И ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ДИПЛОМАТИИ

© АРТАМОНОВА У.З., 2021

АРТАМОНОВА Ульяна Звиадиевна, 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, ул. Профсоюзная, 23 (artamonova.u@imemo.ru), ORCID: 0000-0003-1825-9291.

Артамонова У.З. Направления и формы реализации публичной дипломатии. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 49-56. DOI: 10.20542/afj-2021-2-49-56

DOI: 10.20542/afj-2021-2-49-56

УДК: 327.7

Статья поступила в редакцию 26.06.2021.

Статья принята редакцией 09.07.2021.

Публичная дипломатия с каждым годом становится все более актуальным направлением научных исследований. Однако в области теоретического осмысления этой темы по-прежнему остается много пробелов. Одни из самых существенных среди них – проблема концептуализации самого феномена публичной дипломатии и отсутствие консенсуса относительно классификации процессов ее реализации. Цель данной статьи – изучить и проанализировать опыт осмысления данной темы иностранными и отечественными учеными и выявить доминирующие подходы к ней, предложить варианты классификации процессов реализации публичной дипломатии, доступные для универсального применения исследователями, а также сделать вывод относительно того, какая классификация больше подходит для анализа современных тенденций публичной дипломатии.

Ключевые слова: публичная дипломатия, “мягкая сила”, культурная дипломатия, цифровая дипломатия, инновационное, теория международных отношений.

Публичная дипломатия в последние годы становится все более популярной темой как в научных исследованиях в сфере международных отношений, так и в обсуждениях экспертов-политологов. Идея возможности достижения государством внешнеполитических целей через взаимодействие с иностранной общественностью особенно привлекает ученых и экспертов по нескольким причинам.

Во-первых, с каждым годом государства все меньше могут рассчитывать на использование исключительно военных средств или экономических ресурсов для обеспечения своих внешнеполитических интересов из-за растущей глобальной взаимозависимости, размывания национальных границ, культивации гуманистических и демократических ценностей в мировом масштабе. Во-вторых, достижения технологического прогресса упростили доступ общественности к источникам информации, а также процесс обмена ею, что повысило значимость того, какие именно идеи, точки зрения и дискурсы доминируют в международном информационном поле. В-третьих, все больше внимания в международной политической повестке как на уровне отдельных государств, так и на уровне межгосударственных объединений и неправительственных организаций уделяется человеку, его личности, правам и свободам, их защите и гарантиям, а значит, подчеркивается и роль индивида и гражданина в процессах, напрямую затрагивающих условия жизни и будущее государства и общества. Растет внимание к роли социума и общественного мнения в процессе принятия политических решений,

соответственно, повышается и значимость исследования концепции, предполагающей возможность влияния на взгляды рядовых граждан при наличии политических мотивов. Таким образом, публичная дипломатия остается актуальным направлением исследований.

Тем не менее в том, что касается теоретического осмысления, она по-прежнему представляет значительный вызов для научных изысканий. Как концепция публичная дипломатия впервые оформилась в среде американских политологов и первые десятилетия своего существования развивалась преимущественно в США. В связи с этим как теоретическое направление она имеет определенную специфику. Для американской политической мысли характерно доминирование дескриптивного подхода к исследованию над нормативным [1]. Соответствующую особенность подробно описал профессор МГИМО Э.Я. Баталов: «Одна из специфических черт американской политической мысли заключается в том, что ее творцы в большинстве своем никогда не жили в башне из слоновой кости и были тесно связаны с политической практикой. <...> Они были ориентированы на практику. Они видели свою задачу не в том, чтобы открыть “вечные”, абстрактные законы политического бытия, а в том, чтобы дать обоснование тем или иным практическим целям» [2].

Упомянутая особенность проявляется, помимо прочего, в том факте, что многие ключевые американские политические мыслители были не теоретиками (во всяком случае, не только), а именно практиками [2]: Т. Джефферсон, А. Гамильтон, В. Вильсон, Г. Киссинджер, З. Бжезинский.

Данная ситуация нашла отражение в том числе в исследованиях публичной дипломатии. Автора термина, декана Школы права и дипломатии им. Флетчера Университета Тафтса Э. Галлиона называют одним из самых успешных карьерных дипломатов в истории США [3]. Х. Тач, который опубликовал значимые работы по этой теме, отдал дипломатической службе 36 лет своей жизни (включая работу в Москве в начале холодной войны). Дж. Най-мл., известный сегодня как автор концепции “мягкой силы”, по содержанию пересекающейся с публичной дипломатией, в разные годы занимал политические должности (в том числе, в Совете национальной безопасности и в Национальном совете по разведке США). Н. Сноу, под редакцией которой вышел один из наиболее всеобъемлющих трудов энциклопедического характера по исследуемой теме – «Пособие по публичной дипломатии издательского дома “Ратледж”» (*The Routledge Handbook of Public Diplomacy*) [4], проходила стажировки в Информационном агентстве США и Государственном департаменте США. Поэтому не должен вызывать удивления тот факт, что в теоретическом, намеренно дистанцированном от конкретных примеров и кейсов, осмыслении публичной дипломатии отсутствует четкий общепринятый набор “канонических” установок, что, с одной стороны, оставляет ученым существенный простор для исследований, а с другой, – затрудняет поиск точек соприкосновения, так как понимание базовых вопросов публичной дипломатии может существенно отличаться у разных экспертов.

Основополагающая сложность заключается в отсутствии единого общепринятого определения. Как было отмечено выше, считается, что первым, кто сформулировал определение понятия “публичная дипломатия” в значении близком к современному, был Э. Галлион [5], когда он основал Центр публичной дипломатии им. Э.Р. Марроу¹ в 1965 г. По мнению Галлиона, публичная дипломатия подразумевает оказание влияния на взгляды и представления иностранной общественности в контексте принятия внешнеполитических решений.

Стоит отметить, что в научной литературе “публичная дипломатия” как формулировка не фигурировала до 1972 г. [6; 7] После Галлиона множество определений этого термина было дано специалистами, представляющими различные школы мысли, страны и отрасли науки, однако к согласию они так и не пришли. Американский историк Э. Лэйн совершенно справедливо заметила, что публичная дипломатия прочно вошла в лексикон

¹ Э.Р. Марроу был выдающимся военным корреспондентом и журналистом, работал на *Columbia Broadcasting System (CBS)*, возглавлял Информационное агентство США с 1961 по 1964 гг.

дипломатов XXI в., не имея четкого определения [8]. В этой связи определение публичной дипломатии тем или иным исследователем во многом зависит от того, что именно лично он вкладывает в это понятие.

Отсюда вытекает еще одна сложность: отсутствие консенсуса среди ученых относительно того, что представляет собой процесс реализации публичной дипломатии, какие виды деятельности он в себя включает, по какому принципу они должны быть классифицированы и должны ли вообще. Если практически каждое исследование, посвященное этому феномену, включает в себя его определение (пусть и не единое для всех авторов), то типология процессов реализации публичной дипломатии в тематических работах встречается гораздо реже. Например, раздел, посвященный классификации изучаемого явления, отсутствует в охватывающей широкий спектр вопросов монографии «Публичная дипломатия: Теория и практика» [9] коллектива авторов МГИМО МИД России. То же можно сказать и об упомянутом выше и весьма популярном на международном уровне пособии издательства «Ратледж» [4]: первое издание 2009 г. не включало отдельной главы, посвященной классификации практик публичной дипломатии, хотя исследования некоторых членов авторского коллектива и затрагивают этот вопрос. Интересно, что ситуация изменилась во втором издании пособия 2020 г. [10]: в нем появился целый раздел, посвященный «ключевым практикам» публичной дипломатии.

Даже в тех случаях, когда научные работы затрагивают указанную тематику, отсутствие унифицированной терминологии и общей теоретической рамки не может не вызывать путаницы и затруднений у исследователей. Эксперты, описывая проявления публичной дипломатии, зачастую используют термины «измерения» [11; 12; 13], «элементы / типы» [14], «инициативы» [15], «направления» [16; 17; 18], «техники» [19], «составляющие» [20] и пр., подразумевая одни и те же или, по крайней мере, смежные представления. Таким образом, не имея единого общепринятого подхода к классификации процессов реализации публичной дипломатии, экспертному сообществу приходится сталкиваться со сложностями при анализе других аспектов соответствующей сферы исследований: например, при оценке эффективности публичной дипломатии конкретного государства, сравнении публичной дипломатии нескольких стран и т.п. Именно по этой причине данная статья нацелена на то, чтобы на основе анализа аккумулированных знаний, полученных при изучении работ отечественных и иностранных ученых, выработать наиболее сбалансированные и универсальные подходы к классификации процессов реализации публичной дипломатии, которые значительно упростят дальнейшие изыскания, что особенно важно на фоне растущей актуальности публичной дипломатии как направления исследований.

При классификации процессов реализации публичной дипломатии и отечественные, и иностранные исследователи чаще всего опираются на модели, разработанные М. Леонардом и Н. Каллом. Именно эти авторы наиболее четко сформулировали подходы к систематизации изучаемого явления в целом, а не только применительно к частным случаям.

М. Леонард, британский политолог, директор аналитического центра «Европейский совет по международным отношениям» выделяет три «измерения» публичной дипломатии [11]. Первое измерение – реактивное, подразумевает непосредственно реагирование на происходящие события, по времени исчисляется часами и днями. Второе, проактивное, заключается в формировании повестки дня через деятельность и мероприятия, направленные на трансляцию некоего посыла и оказание влияния на установки и взгляды в сознании иностранной общественности. Что касается временных рамок, проактивное измерение ограничивается неделями и месяцами. Дж. Най, который в своем анализе публичной дипломатии также использует модель Леонарда, характеризует второе изменение как «стратегическую коммуникацию» [13]. Третье измерение – это построение долгосрочных взаимоотношений с иностранной общественностью. Оно подразумевает достижение признания ценностей и убеждений государства-инициатора за рубежом и параллельное изучение иностранного опыта со стороны этого государства. По временному критерию данное измерение наиболее долгосрочное – связанные с ним практики реализуются годами.

Дж.Р. Келли, профессор Американского университета (г. Вашингтон), отталкиваясь от модели М. Леонарда, предлагает выделять три основные категории деятельности в публичной дипломатии: “информация”, “влияние”, “вовлечение” [12]. Первая категория включает в себя реагирование на события или кризисы в краткосрочной перспективе, манипуляцию информационными потоками. Вторая подразумевает долгосрочные кампании по воздействию, направленные на изменение установок в сознании целевой аудитории. Третья категория касается выстраивания взаимоотношений в долгосрочной перспективе, культивации доверия и взаимопонимания между народами. Данный подход отличает обобщенное понимание процесса реализации публичной дипломатии, поэтому обозначаются только принципы, в рамках которых происходит такое воздействие, но конкретные инструменты, инициативы и программы не называются.

Несколько иной подход предлагает американский эксперт по публичной дипломатии, профессор Р. Захарна, по мнению которой, весь широкий спектр инициатив публичной дипломатии можно разделить на две категории: информационное измерение и измерение взаимоотношений. Первое сфокусировано на формулировании и распространении определенных посылов для достижения политических целей. Второе измерение предполагает достижение политических целей за счет выстраивания взаимоотношений и конструирования социальных структур [15]. Примечательно, что у Захарны временной критерий отсутствует, хотя измерение взаимоотношений априори подразумевает более длительные по времени программы, связанные как правило с образованием и культурой.

Особое внимание временному критерию уделяет американский дипломат Х. Тач. Он выделяет “медленные” и “быстрые” техники публичной дипломатии, изучая опыт США [19]. К быстрым он относит информационные программы и инструменты, задача которых в реализации немедленных или краткосрочных политических целей. Медленные техники включают в себя культурные и образовательные программы и обмены, они нацелены на достижение взаимопонимания между народами государства-инициатора и стран-адресатов его публичной дипломатии в долгосрочной перспективе.

Как уже было сказано, одной из ключевых альтернативных моделей типологизации процессов реализации публичной дипломатии, принимаемой за основу многими исследователями, является вариант, предложенный британским историком Н. Каллом. Он выделяет пять “типов” публичной дипломатии: восприятие, агитация, культурная дипломатия, дипломатия обменных программ, иновещание [14]. Восприятие элемент, отличающий Калла от большинства исследователей, как правило, фокусирующихся исключительно на направленных вовне действиях, подразумевает сбор и анализ данных об иностранной аудитории и общественном мнении для выбора наилучшего подхода в рамках публичной дипломатии.

Агитация в данном контексте – это попытка активно продвинуть в сознании иностранной общественности некое политическое решение, идею или в целом интересы актора. Культурная дипломатия подразумевает воздействие на международную среду через обнародование актором своих культурных ресурсов и достижений и/или через содействие распространению своей культуры за рубежом. Некоторые ученые предпочитают отделять культурную дипломатию от публичной, ограничивая понимание последней только рамками агитации [21].

Дипломатия обменов позволяет государству достигать поставленных целей, отправляя своих граждан за рубеж и принимая иностранцев, например, на период обучения. Интересно, что ряд экспертов объединяет предыдущие два типа в один. В частности, профессор Свободного университета Берлина Дж. Гиноу-Хехт, анализируя культурную дипломатию Соединенных Штатов, включает в это понятие как экспорт американской культуры, так и академические обмены [22].

Последний выделяемый Н. Каллом тип – иновещание или международное вещание подразумевает взаимодействие с иностранной аудиторией через радио, телевидение и интернет. По своему роду деятельности иновещание может пересекаться со всеми предыдущими элементами.

Примечательно, что в отличие от М. Леонарда и Дж.Р. Келли, Н. Калл не дифференцирует типы публичной дипломатии по принципу конечной цели. У всех присутствует единая конечная цель – влияние на иностранную общественность. Однако Калл, как и Леонард, вводит временной критерий. Воздействие агитации – краткосрочное, культурной дипломатии – долгосрочное, дипломатии обменов – крайне долгосрочное, иновещания – среднесрочное, восприятия – кратко- и долгосрочное.

Похожей логики придерживается профессор кафедры теории и истории международных отношений РУДН Г.Ю. Филимонов, выделяя четыре направления публичной дипломатии: внешнюю культурную политику, культурную дипломатию (эти понятия, по мнению Г.Ю. Филимонова, хоть и являются смежными, но не равнозначны, так как культурная дипломатия предполагает более широкий круг участников, включая негосударственных акторов [23]), информационное сопровождение международной деятельности государства и образовательные обменные программы [18]. Матрицу направлений также применяют в своем анализе политики “мягкой силы” бывших империй заведующая и старший научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования ИМЭМО РАН И.Л. Прохоренко и Е.М. Харитоновна, добавляя к экспорту образовательных услуг и культурной дипломатии такие направления, как зарубежное продвижение языка государства-инициатора и содействие международному развитию [24]. Профессор, заведующая кафедрой американских исследований СПбГУ Н.А. Цветкова на примере американского кейса сокращает число таких направлений до трех: информационного, образовательного и культурного [25].

Интересен и тот факт, что в исследованиях публичной дипломатии часто наблюдается тенденция к умножению числа элементов в соответствующей классификации. Например, отдельные работы посвящены исследованию “гастродипломатии” [26] – использованию национальной кухни для целей публичной дипломатии; в других встречается термин “спортивная дипломатия” [27] с фокусом на международные спортивные состязания и на тот эффект, который они оказывают на международный имидж государств.

Выделяется тенденция ряда исследователей рассматривать достижения технологического прогресса в качестве повода для расширения спектра классификации процессов реализации публичной дипломатии. Изначально в качестве отдельного направления публичной дипломатии некоторые эксперты выделяли цифровую дипломатию или “публичную дипломатию *Web 2.0*” [28; 29], то есть воздействие на общественное мнение при помощи цифровых технологий в целом, интернета и всех сопутствующих платформ и инструментов (сайты, социальные сети, блоги и т.п.). В дальнейшем появились также публикации с фокусом на определенных элементах, связанных с интернет-технологиями, и расширяющие соответствующую терминологию. В частности, возникли такие термины, как “твипломаси” или “твиттер-дипломатия” (англ. *twiplomacy / twitter diplomacy*) [30], обозначающие использование одноименной социальной сети для манипуляции информационными потоками и общественным мнением; а также “дипломатия больших данных” (англ. *big data diplomacy*) [31; 32], суть которой заключается в использовании технологий по сбору, обработке и анализу данных для наилучшего таргетирования аудитории в интернете. Подобные тенденции лишней раз подтверждают тезис об отсутствии единого консенсуса в экспертном сообществе, изучающем публичную дипломатию.

Таким образом, в вопросе осмысления процесса реализации публичной дипломатии у экспертного сообщества отсутствует единая позиция. Проанализировав работы отечественных и иностранных ученых, напрямую и косвенно затрагивающие соответствующую тематику, можно задействовать метод обобщения и на основе доминирующих тенденций предложить два базовых и универсальных подхода к классификации процессов реализации публичной дипломатии.

Первый, вдохновленный в значительной степени моделью М. Леонарда, заключается в выделении *направлений* публичной дипломатии, когда дифференциация происходит по принципу конечной цели определенного вида деятельности: выстраивание взаимоотношений с иностранной общественностью, манипуляция информационными потоками и т.п. Классификация в таком случае происходит на основе направленности вида деятельности и имеет более общий характер, поэтому направлений не может быть слишком много. В рамках этого подхода не заостряется внимание на конкретных инструментах или технологиях, применяемых для достижения итоговых целей, но подчеркивается значимость временного критерия, так как одни цели реализуемы в значительно более длительной временной перспективе, чем другие.

Второй подход, вдохновленный работой Н. Калла, заключается в выделении *форм* публичной дипломатии, таких, как культурная дипломатия, иновещание и пр. В данном случае дифференциация имеет более детальный характер, чем классификация по направлениям, и, соответственно, форм неизбежно будет больше, чем направлений. Однако оправданным представляется сознательный выбор именно термина «форма», так как он является понятием более широким, нежели «инструмент».

Каждая из форм публичной дипломатии, с точки зрения автора, может быть реализована посредством множества инструментов: культурная дипломатия с помощью зарубежных гастролей творческих коллективов, проведения выставок предметов искусства в других странах, распространения кинопродукции в мире и прочее; иновещание – путем радиотрансляций, телепередач, ведения интернет-сайтов и аккаунтов в социальных сетях и т.д. При таком подходе использование, например, социальной сети «Твиттер» стоит рассматривать не как отдельную форму публичной дипломатии, а как инструмент, который может быть использован в рамках различных ее форм: иновещания, если речь идет о распространении новостей; культурной дипломатии, если «твит» посвящен международному культурному событию, и т.д. Поскольку прогресс не стоит на месте, мы не считаем целесообразным введение третьего подхода классификации на основе инструментов: это может привести к бесконечному умножению единиц в соответствующей классификации, что неизбежно усложнит понимание и процесс исследований в будущем.

Что касается оптимального подхода для анализа современных практик и тенденций публичной дипломатии, то, на наш взгляд, на этот вопрос невозможно дать однозначный ответ. Представляется целесообразным при комплексном и всеобъемлющем анализе публичной дипломатии (на основе кейса отдельного государства или теоретической модели) рассматривать как направления, так и формы, потому что, в зависимости от ситуации, набор форм, который включает в себя каждое из направлений, может варьироваться. Например, иновещание может быть задействовано как в рамках направления, ориентированного на краткосрочные цели, так и оказывать продолжительный накопительный эффект, который вносит свой вклад в достижение долгосрочных целей в рамках другого направления.

Классификация на основе направлений наиболее уместна при анализе стратегического целеполагания того или иного правительства в реализации публичной дипломатии государства, когда встает вопрос о сильных и слабых сторонах публичной дипломатии, политических целях различной временной перспективы и т.д. В свою очередь классификация на основе форм в большей степени подходит для исследования эффективности усилий какого-либо государства по практической реализации публичной дипломатии, а также в случаях появления новых инструментов, применяемых в практике публичной дипломатии, когда необходимо определить, к какой форме в конкретном случае их можно отнести.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Алексеева Т.А. *Современная политическая мысль (XX–XXI вв.): Политическая теория и международные отношения*. Москва, Аспект-Пресс, 2018. 623 с. [Alexeeva T.A. *Contemporary Political Thought (XX–XXI): Political Theory and International Relations*. Moscow, Aspekt-Press, 2018, 623 p. (In Russ.)]
2. Баталов Э.Я. *Американская политическая мысль XX век*. Москва, Прогресс-Традиция, 2014. 625 с. [Batalov E.Ya. *American Political thought in XX Century*. Moscow, Progress-Traditsiya, 2014. 625 p. (In Russ.)]

3. Saxon W. Edmund Asbury Gullion, 85, Wide-Ranging Career Envoy. *The New York Times*, 31.03.1998. Available at: <https://www.nytimes.com/1998/03/31/world/edmund-asbury-gullion-85-wide-ranging-career-envoy.html> (accessed 25.06.2021).
4. Snow N., Taylor P., eds. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York, Routledge, 2009. 384 p. DOI: 10.4324/9780203891520
5. Cull N.J. *The Decline and Fall of the United States Information Agency*. New York, Palgrave Macmillan, 2012. 257 p. DOI: 10.1057/9781137105363
6. Fisher G.H. *Public Diplomacy and the Behavioral Sciences*. Bloomington, Indiana University Press, 1972. 180 p.
7. Henderson G., Binnendijk J. A., Barton S.W. *Public Diplomacy and Political Change: Four Case Studies: Okinawa, Peru, Czechoslovakia, Guinea*. New York, Praeger, 1973. 339 p.
8. Fitzpatrick K. *The Future of U.S. Public Diplomacy: An Uncertain Fate*. Brill, 2009. 307 p.
9. Лебедева М.М., отв. ред. *Публичная дипломатия: Теория и практика*. Москва, Аспект-Пресс, 2017. 272 с. [Lebedeva M.M., ed. *Public Diplomacy: Theory and Practice*. Moscow, Aspekt-Press, 2017, 272 p. (In Russ.)]
10. Snow N., Cull N.J., eds. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. New York, Routledge, 2020. 504 p. DOI: 10.4324/9780429465543
11. Leonard M., Stead C., Smewing C. *Public Diplomacy*. The Foreign Policy Centre, 2002. 192 p.
12. Kelley J.R. Between 'Take-offs' and 'Crash Landings': Situational Aspects of Public Diplomacy. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Snow N., Taylor P., eds. New York, Routledge, 2009, pp. 72-85.
13. Nye J. Public Diplomacy and Soft Power. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, pp. 94-109.
14. Cull N.J. Public Diplomacy: Taxonomies and Histories. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2008, vol. 616, no 1, pp. 31-54.
15. Zaharna R. Mapping out a Spectrum of Public Diplomacy Initiatives: Information and Relational Communication Frameworks. *Routledge Handbook of Public Diplomacy*. Snow N., Taylor P., eds. New York, Routledge, 2009, pp. 86-100.
16. Панова Е.П. Сила привлекательности: использование "мягкой власти" в мировой политике. *Вестник МГИМО-Университета*, 2010, № 4 (13), сс. 91-97. [Panova E.P. The Power of Attraction: Use of "Soft Power" in Global Politics. *MGIMO Review of International Relations*, 2010, no. 4 (13), pp. 91-97. (In Russ.)]
17. Панова Е.П. Высшее образование как потенциал "мягкой власти" государства. *Вестник МГИМО-Университета*, 2011, № 2 (16), сс. 157-161. [Panova E.P. Higher Education as a "Soft Power" Resource of a State. *MGIMO Review of International Relations*, 2011, no. 2 (16), pp. 157-161. (In Russ.)]
18. Филимонов Г.Ю. Актуальные вопросы формирования российского потенциала "мягкой силы". *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология*, 2012, № 1, 67-82 сс. [Filimonov G.Y. The Actual Problems of Forming of Russia's Potential of "Soft Power". *RUDN Journal of Political Science*, 2012, no. 1, pp. 67-82. (In Russ.)]
19. Tuch H.N. *Communicating with the World. U.S. Public Diplomacy Overseas*. New York, Palgrave Macmillan, 1990. 224 p. DOI: 10.1007/978-1-349-60512-5
20. Зонova Т.В. Публичная дипломатия в европейском интеграционном процессе. *Публичная дипломатия зарубежных стран: Учебное пособие*. Под ред. Панова А.Н., Лебедевой О.В. Москва, Аспект-Пресс, 2018, сс. 126-148. [Zonova T.V. Public Diplomacy in the Process of European Integration. *Public Diplomacy of Foreign Countries: Handbook*. Panov A.N., Lebedeva O.V., eds. Moscow, Aspekt-Press, 2018, pp. 126-148 (In Russ.)]
21. Feigenbaum H. B. *Globalization and Cultural Diplomacy*. Center for Arts and Culture, 2001. 54 p.
22. Gienow-Hecht J.C.E., Donfried M.C., eds. *Searching for a Cultural Diplomacy*. New York, Oxford, Berghahn Books, 2010. 278 p.
23. Филимонов Г.Ю. "Мягкая сила" культурной дипломатии США. Москва, РУДН, 2010. 212 с. [Filimonov G.Y. "Soft Power" of U.S. Moscow, RUDN, 2010. 212 p. (In Russ.)]
24. Харитоновa Е.М., Прохоренко И.Л. "Мягкая сила" бывших империй: сравнительный опыт Великобритании и Испании. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, т. 62, № 3, сс. 39-49. [Kharitonova E.M., Prokhorenko I.L. The "Soft Power" of Former Empires: the Comparative Experience of Great Britain and Spain. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 3, pp. 39-49. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-3-39-49
25. Цветкова Н.А. Публичная дипломатия США. *Публичная дипломатия зарубежных стран: Учебное пособие*. Под ред. Панова А.Н., Лебедевой О.В. Москва, Аспект-Пресс, 2018, сс. 103-125. [Tsvetkova N.A. U.S. Public Diplomacy. *Public Diplomacy of Foreign Countries: Handbook*. Panov A.N., Lebedeva O.V., eds. Moscow, Aspekt-Press, 2018, pp. 103-125 (In Russ.)]
26. Zhang J. The Foods of the Worlds: Mapping and Comparing Contemporary Gastrodiplomacy Campaigns. *International Journal of Communication*, 2015, vol. 9, pp. 568-591.
27. Наумов А.О. Спортивная дипломатия как инструмент "мягкой силы". *Мировая политика*, 2017, № 4, сс. 32-43. [Naumov A.O. Sport Diplomacy as a "Soft Power" Instrument. *Mirovaya politika*, 2017, no. 4, pp. 32-43. (In Russ.)] DOI: 10.25136/2409-8671.2017.4.24852
28. Цветкова Н.А. Программы Web 2.0 в публичной дипломатии США. *США и Канада: экономика, политика, идеология*, 2011, № 3, сс. 109-122. [Tsvetkova N.A. U.S. Web 2.0 Public Diplomacy. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2011, no. 3, pp. 109-122. (In Russ.)]
29. Cowan G., Arsenault A. Moving from Monologue to Dialogue to Collaboration: The Three Layers of Public Diplomacy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2008, vol. 616, no. 1, pp. 10-30.
30. Зонova Т.В. *Публичная дипломатия и ее акторы*. Российский совет по международным делам. 07.08.2012. [Zonova T.V. *Public Diplomacy and its Actors*. Russian International Affairs Council. 07.08.2012. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/publichnaya-diplomatiya-ee-aktory/> (accessed 25.06.2021).

31. Цветкова Н.А., Кузнецов Н.М. Феномен дипломатии больших данных в мировой политике. *Вестник РГГУ. Серия: политология, история, международные отношения, зарубежное регионоведение, востоковедение*, 2020, № 4. сс. 27-44. [Tsvetkova N.A., Kuznetsov N.M. Phenomenon of Big Data Diplomacy in World Politics. *RSUH/RGGU Bulletin*, 2020, no. 4, pp. 27-44. (In Russ.)] DOI: 10.28995/2073-6339-2020-4-27-44
32. Dye T. Data Diplomacy. *Scientific Drivers for Diplomacy. Summary of Science Diplomacy 2015*. Washington, Center for Science Diplomacy of the American Association for the Advancement of Science (AAAS), 2015, pp. 19-20. Available at: <https://www.aaas.org/sites/default/files/Summary%20of%20Science%20Diplomacy%202015-Scientific%20Drivers%20for%20Diplomacy.pdf> (accessed 25.06.2021).

FRONTS AND FORMS OF PUBLIC DIPLOMACY

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 49-56)

Received 29.06.2021.

Accepted 09.07.2021.

ARTAMONOVA Uliana Z. (artamonova.u@imemo.ru), ORCID: 0000-0003-1825-9291, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

Public diplomacy becomes a more and more popular area of research due to several global trends: growing interdependence of states and the rise of transnational actors that urge governments to seek ways beyond their military and economic power to achieve their political goals; technological progress that makes information more accessible to the public, enabling international communication, thus increasing the importance of a dominating narrative; the rise of a human-centric approach placing the emphasis on individual people, protection and promotion of their rights, thus making public opinion more crucial to policy-makers than ever.

However, there are still a lot of lacunae in the theoretical framework analyzing public diplomacy. Among them is the lack of a clear widely accepted classification of activities that fall into the area of public diplomacy. Some researchers choose to avoid typology altogether, others provide academic community with a variety of overlapping and contradicting approaches and terms, such as “dimensions”, “types”, “media”, “frameworks”, etc.

After carefully studying related publications of international and Russian researchers, analyzing them and defining most common trends, the author proposes her own way to classify public diplomacy activities via two synergetic typologies. The first one offers a division by fronts based on the principal of the final goal of each front of public diplomacy: e.g. relationship-building activities and agenda-setting to influence the news. The second one implies a division by forms based on the principal of the general shape of the main types of public diplomacy activities: e.g. cultural diplomacy, international broadcasting. The author highlights that this approach does not involve multiplication of public diplomacy types based on the instrument (e.g. gastro-diplomacy, twitter-diplomacy, sport diplomacy), since each form may incorporate several instruments and the particular toolkit may change in time. The article suggests using both typologies for comprehensive research of public diplomacy (either in a case-study or for a theoretical model). However, a front-based classification can be more useful for studies related to strategic planning, long-term and short-term political goals of government, whereas a form-based classification can be more useful for researchers who focus on measuring a country's public diplomacy effectiveness or seek to attribute a new instrument of public diplomacy.

Keywords: public diplomacy, cultural diplomacy, soft power, international broadcasting, digital diplomacy, international relations theory.

About the author:

ARTAMONOVA Uliana Z., Junior Researcher, Sector of US Foreign and Domestic Policy, Centre of North American Studies.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-49-56

**РАЗВИТИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ЕВРОСОЮЗ – КИТАЙ:
ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ И ПРОГНОЗЫ,
РИСКИ И ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ РОССИИ**© **ВАРТАЗАРОВА Л.С., КОБРИНСКАЯ И.Я. (СОСТАВЛЕНИЕ), 2021**

Развитие взаимоотношений Евросоюз–Китай: экспертные оценки и прогнозы, риски и возможности для России / Л.С. Вартазарова, И.Я. Кобринская (составление). *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 57-70. DOI: 10.20542/afj-2021-2-57-70

DOI: 10.20542/afj-2021-2-57-70

УДК: 339(4)+(510)

Обзор поступил в редакцию 09.04.2021.

Обзор принят редакцией 23.04.2021.

30 ноября 2020 г. в онлайн режиме состоялся ситуационный анализ, организованный Центром ситуационного анализа ИМЭМО РАН и посвященный комплексу проблем отношений Европейского союза и Китая по состоянию на конец 2020 г. Были определены и проанализированы главные факторы, влияющие на развитие этих отношений, включая позицию США, а также тенденции в мировой экономике и политике. Эксперты – участники ситанализа пришли к выводу о переходе отношений ЕС–КНР в фазу более жесткого прагматичного взаимодействия, ограниченного интересами сторон и взаимными настороженностью и недоверием. Ситуация усугубляется стратегическим курсом США на недопущение выхода КНР на лидерские позиции в регионе АТР и мире. В то же время стратегия ЕС в отношении Китая, скорее всего, будет носить компромиссный характер, учитывающий интересы стран-членов. Можно также ожидать расширения практики санкционного давления Евросоюза на КНР. Для России главной задачей будет соблюдение баланса в отношениях с Евросоюзом и набирающим силу партнерским Китаем. Экспертный анализ и выводы статьи представляют интерес и как база для верификации прогностических исследований. В ситуационном анализе приняли участие и представили свои тезисы, которые и легли в основание данной публикации эксперты Центра ситуационного анализа, Центра азиатско-тихоокеанских исследований, Центра североамериканских исследований, Центра европейских исследований, Отдела европейских политических исследований, Центра проблем развития и модернизации и Лаборатории “Центр ближневосточных исследований” ИМЭМО РАН: д.и.н., академик РАН В.Г. Барановский, к.э.н. О.В. Богаевская, д.э.н. Л.С. Вартазарова, к.полит.н. К.Р. Вода; К.А. Гемуева, к.полит.н. А.А. Давыдов, к.полит.н. И.В. Данилин, Е.А. Десятски, к.э.н. С.С. Дмитриев, к.полит.н. В.Ю. Журавлева, И.Э. Ибрагимов, к.и.н. Ю.Д. Квашнин; к.э.н. Э.В. Кириченко; к.полит.н. С.А. Кислицын; к.и.н. И.Я. Кобринская; д.и.н., профессор РАН А.В. Ломанов; к.э.н. С.А. Луконин; д.э.н., академик РАН В.В. Михеев; к.и.н. М.В. Садовникова; к.полит.н. Н.Ю. Сурков; к.полит.н. П.П. Тимофеев; к.полит.н. С.В. Уткин; д.э.н. А.Н. Федоровский, к.э.н. Б.Е. Фрумкин, д.э.н. Е.С. Хесин, к.э.н. В.Г. Швыдко. Обзор ситуационного анализа подготовлен д.э.н., главным научным сотрудником группы анализа текущих экономических проблем Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН Л.С. Вартазаровой (vs38@mail.ru, ORCID:0000-0001-7804-1169) и к.и.н., руководителем Центра ситуационного анализа ИМЭМО РАН И.Я. Кобринской (psifoundation@imemo.ru, ORCID: 0000-0002-4419-0681).

Ключевые слова: Европейский союз, Китай, США, конкуренция, соперничество, давление, противостояние, баланс сил, ситуационный анализ .

ОБ ОТНОШЕНИЯХ ЕС И КНР И МЕТОДЕ СИТУАЦИОННОГО АНАЛИЗА

Предлагаемый вниманию читателей обзор подготовлен по материалам ситуационного анализа, организованного Центром ситуационного анализа ИМЭМО РАН 30 ноября 2020 г. в онлайн режиме, и представляет интерес как с точки зрения сущностного ответа, собственно, на поставленный вопрос, так и в плане методологии.

Об отношениях ЕС и КНР во второй половине 2010-х гг. было опубликовано немало исследований и в России, и за рубежом [1, 2, 3]. Особое внимание к теме в конце 2020 г. обусловлено произошедшими сдвигами, которые, по мнению экспертов, будут иметь важное значение на горизонте от четырех (2024 г.) до тридцати (2050 г.) лет [4, 5].

Использование методологии ситуационного анализа [6, 7, 8] позволило охватить и комплексно проанализировать максимальный спектр связанных с отношениями ЕС – КНР проблем – политических, экономических, в сфере безопасности. Примененный на ситанализе инструмент экспертного опроса выявил как расхождения во мнениях, так и консенсусные суждения, что позволяет оценить вероятность сценариев во взаимодействии Евросоюза и Китая, а также применительно ко всему связанному с этой темой международному контексту – как глобальному, так и региональному. И, прежде всего, в том, что касается позиционирования Российской Федерации.

В ситуационном анализе приняли участие и представили свои тезисы, которые и легли в основание данной публикации, эксперты ИМЭМО: д.и.н., академик РАН, руководитель научного направления **В.Г. Барановский**; к.э.н., старший научный сотрудник группы экономических исследований США Центра североамериканских исследований **О.В. Богаевская**; д.э.н., главный научный сотрудник группы анализа текущих экономических проблем Центра ситуационного анализа **Л.С. Вартазарова**; к. полит.н., старший научный сотрудник группы экономики и политики Японии Центра азиатско-тихоокеанских исследований **К.Р. Вода**; младший научный сотрудник сектора исследований Европейского союза Центра европейских исследований **К.А. Гемуева**; к.полит.н., научный сотрудник Лаборатории “Центр ближневосточных исследований” **А.А. Давыдов**; к.полит.н., заведующий отделом науки и инноваций **И.В. Данилин**; младший научный сотрудник сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований Центра североамериканских исследований **Е.А. Десятски**; к.э.н., ведущий научный сотрудник группы экономических исследований США Центра североамериканских исследований **С.С. Дмитриев**; к.полит.н., руководитель Центра североамериканских исследований **В.Ю. Журавлева**; младший научный сотрудник группы изучения региональных отношений Лаборатории “Центр ближневосточных исследований” **И.Э. Ибрагимов**; к.и.н., руководитель Центра европейских исследований **Ю.Д. Квашнин**; к.э.н., руководитель группы экономических исследований США Центра североамериканских исследований **Э.В. Кириченко**; к.полит.н., старший научный сотрудник Центра североамериканских исследований **С.А. Кислицын**; к.и.н., руководитель Центра ситуационного анализа **И.Я. Кобринская**; д.и.н., профессор РАН, заместитель директора по научной работе, руководитель Центра азиатско-тихоокеанских исследований **А.В. Ломанов**; к.э.н., заведующий сектором экономики и политики Китая Центра азиатско-тихоокеанских исследований **С.А. Луконин**; д.э.н., академик РАН, руководитель научного направления Центра азиатско-тихоокеанских исследований **В.В. Михеев**; к.и.н., научный сотрудник группы экономических проблем Центра проблем развития и модернизации **М.В. Садовникова**; к.полит.н., старший научный сотрудник группы изучения общих проблем региона Лаборатории “Центр ближневосточных исследований” **Н.Ю. Сурков**; к.полит.н., заведующий сектором региональных проблем и конфликтов отдела европейских политических исследований **П.П. Тимофеев**; к.полит.н., руководитель группы стратегических оценок Центра ситуационного анализа **С.В. Уткин**; д.э.н., руководитель группы общих проблем Азиатско-Тихоокеанского региона Центра азиатско-тихоокеанских исследований **А.Н. Федоровский**; к.э.н., руководитель группы анализа текущих экономических проблем Центра ситуационного анализа **Б.Е. Фрумкин**; д.э.н., главный научный сотрудник Центра европейских исследований **Е.С. Хесин**; к.э.н., руководитель группы экономики и политики Японии Центра азиатско-тихоокеанских исследований **В.Г. Швыдко**.

В преддверии ситанализа приглашенным экспертам-европеистам – политологам и экономистам, не являющимся специалистами по Китаю, и экспертам-китаистам, не отслеживающим регулярно нюансы политики Евросоюза и динамики трансатлантических отношений, была предложена рамочная конструкция, устанавливающая причинно-следственные связи поставленных перед ними вопросов и их приоритетность.

Первое. Выбор времени обсуждения взаимоотношений ЕС и КНР обусловлен “прояснением” к декабрю 2020 г. ключевых факторов, которые будут определять динамику и характер отношений ЕС-Китай в среднесрочной перспективе. Пандемия COVID-19 ускорила многие идущие в мире процессы, выявила слабые места в национальных и региональных экономиках и в политике безопасности, невольно обнаружив, как часто случается в классических “пороговых ситуациях”, истинные намерения международных акторов. В этой связи на ситуационном анализе экспертам предложили оценить вероятность сценария, при котором в отношениях ЕС-Китай в постковидный период появится новое качество – жесткий прагматизм и не менее жесткая защита интересов. Борьба с последствиями самой пандемии составит существенную часть этих отношений.

Второе. Завершились выборы в США, и известный бэкграунд Дж. Байдена позволяет прогнозировать с достаточно высокой вероятностью позицию администрации США до 2025 г. по Китаю, а также, с возможными допущениями, связанными с Конгрессом, в отношении Европы (ЕС, НАТО). В интервью *Le Figaro* сразу после ноябрьских выборов 2020 г. в США Генри Киссинджер отмечал, что “сформировал свое политическое мышление в эпоху основания НАТО – в контексте всеобщего страха перед идеологическим противником. Нынешняя ситуация больше не может удовлетвориться такой позицией в то время, когда цели и задачи уже не обязательно ставятся на внешних границах Европы. Европа и Соединенные Штаты в обязательном порядке должны занять общую позицию по китайско-американским отношениям. Европа ничего не выиграет, заняв независимую политическую линию в вопросе мирового баланса с Китаем. В будущем Европа не заинтересована в том, чтобы становиться своего рода продолжением Евразии. Сохранение наших вековых общих ценностей отвечает интересам Европы и Америки”¹. В этой связи к обсуждению на ситанализе был предложен вопрос, насколько существенно фактор Китая будет обуславливать европейскую стратегию США, а позиция Вашингтона политику Европейского союза в отношении Китая.

Третье. В 2020 г. прошли два саммита ЕС–Китай на высшем уровне². В развитие принятых в 2019 г. “Стратегических перспектив развития отношений между ЕС и Китаем” Евросоюз к концу 2020 г. более четко определился в своей позиции по КНР. По определению Ж. Борреля, она стала более реалистичной и решительной: “Китай для Евросоюза – партнер, конкурент, оппонент”. Экспертов просили ответить на следующие вопросы: как будет меняться соотношение компонентов в этой триаде? Как будут решаться вопросы в инновационной и телекоммуникационной сферах? Что будет предпринимать ЕС в ужесточившейся конкуренции с Китаем в этих сферах? Насколько критична для ЕС поддержка США? Сможет ли ЕС, как предлагается, сократить производственные цепочки и перенести часть производств? Учитывая важность партнерства с КНР по вопросам климата, на какие уступки будет готов идти ЕС? Насколько в унисон звучат позиции Брюсселя и европейских грандов – Германии и Франции? Какова будет позиция Великобритании? Сможет ли и каким образом Брюссель обеспечить “блоковую дисциплину”, или национальные интересы отдельных стран-членов будут по-прежнему превалировать?

Четвертое. Пекин, как показали пленум Коммунистической партии Китая и идущая подготовка к съезду КПК, начал адаптироваться к новой менее дружественной

¹ Henry Kissinger: “J’apprécie Joe Biden en tant que personne”. *Le Figaro*, 12.11.2020. Available at: <https://www.lefigaro.fr/international/henry-kissinger-j-apprecie-joe-biden-en-tant-que-personne-20201112> (accessed 20.12.2020).

² Запланированный на осень 2020 г. А. Меркель саммит ЕС–Китай в Лейпциге, где должно было быть согласовано Всеобъемлющее соглашение об инвестициях между ЕС и Китаем, из-за пандемии не состоялся. Саммит прошел в онлайн режиме 30 декабря, и Соглашение было подписано, однако процедура его обсуждения и подписания странами-членами может занять до двух лет.

реальности. Как будут скорректированы ключевые внутренние и внешние стратегии Пекина, включая “Пояс и путь”? Сможет ли Китай доказать свое технологическое инновационное лидерство в таком мировом порядке? Насколько важную роль в этом будут играть региональные форматы – Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП)? Насколько может обостриться конкуренция Китая и ЕС в других регионах мира – в Африке, на Ближнем Востоке?

Пятое. Какой в этой меняющейся ситуации может быть стратегия России?

В соответствии с предложенной повесткой и поставленными вопросами была составлена и программа ситуационного анализа. Ее основными пунктами были: 1) сценарии конкуренции в инновационной и телекоммуникационной сферах: общемировые тенденции, ситуация в Европе, стратегия КНР; 2) политика администрации Дж. Байдена в отношении Европы (ЕС, НАТО) и Китая; 3) позиция Европы (ЕС) в отношении Китая: позиция Брюсселя, Берлина, Парижа, Великобритании, стран Южной Европы, стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ); 4) стратегия Китая в новой геополитической ситуации.

На основании обсуждения и экспертного опроса на ситуационном анализе были рассмотрены варианты стратегии России на современном этапе.

КОНКУРЕНЦИЯ В ИННОВАЦИОННОЙ И ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СФЕРАХ

Проблемы в инновационно-технологической сфере между КНР и ЕС возникли намного раньше 2018 г., когда бывший президент США Д. Трамп начал свою так называемую технологическую войну с Китаем. Было все – от обвинений в краже технологий, нелегального копирования и реверсивной инженерии до глубокого партнерства, в частности, массовых закупок британских и французских электронных технологий, германских спутниковых систем (потому что Китай активно сотрудничает с ЕС в рамках программы “Галилео”) и целого ряда обратных поставок, поскольку сейчас, например, от 40 до 60% оборудования 4G в сфере телекоммуникационных систем в Германии произведено китайской компанией *Huawei*.

Отличие текущего момента – схождение на одном отрезке времени трех совершенно разных факторов:

1. Рост противоречий между США сработал как триггер перемен. Ужесточение ограничительных мер в США в мае 2020 г. породило опасения по поводу стабильности поставок оборудования *Huawei*, что сыграло не последнюю роль в постепенном отказе Франции и Великобритании и изменении позиций других стран. Хотя до последнего времени страны ЕС считали такие риски, как опасения в использовании Китаем национальных телекоммуникационных компаний для шпионажа, подозрение *Huawei* в тесных связях с властями Китая и наличие определенных уязвимостей в аппаратном и программном обеспечении, управляемыми и не ставили участие этой компании под вопрос.

2. Падение темпов роста экономики Китая привело к кратному сокращению потребности в европейских технологиях.

3. Активный поиск оптимального варианта политики Европейского союза в сфере технологического суверенитета, в частности цифрового.

Среди основных тенденций в телекоммуникационной сфере Евросоюза следует выделить две. Во-первых, это расширение полномочий властей ЕС в сфере регулирования процесса закупок телекоммуникационного оборудования и развития сетей с точки зрения оценки возможных угроз безопасности. Теперь при оценке надежности поставщика учитываются риски, в том числе связанные с нетехническими факторами, такими, как риск вмешательства со стороны третьих государств через цепочку поставок 5G. Сфера телекоммуникаций была выбрана в качестве поля битвы неслучайно: гипотетическая угроза общественной безопасности вызывает крайне острую реакцию всех слоев европейского общества. И в этих условиях применяемая США презумпция виновности в отношении *Huawei* работает очень эффективно.

Во-вторых, это политика расширения числа игроков в телекоммуникационной сфере, позволяющая отойти от сложившейся олигополии операторов сетей и поставщиков комплексных решений. Некоторые страны ЕС, включая Германию, предоставили возможность промышленным и коммерческим предприятиям развертывать локальные частные сети 5G, не прибегая к услугам мобильных операторов.

Немаловажную роль в характере сегодняшних взаимоотношений ЕС и Китая в технологической сфере играет проецирование на отдельные китайские компании растущего недовольства состоянием двусторонних отношений. Здесь – и неравный доступ сторон на рынки, и защита интеллектуальной собственности, и проблема соблюдения прав человека в Китае, и массовая скупка европейских активов в период после мирового финансового и европейского долгового кризисов, и агрессивная пропаганда Китаем своей позиции с использованием инструментов публичной дипломатии, и усиление влияния КНР в отдельных странах Южной, Центральной и Восточной Европы. К тому же и *Huawei* предпринимает решительные действия по защите своих интересов, включая создание положительного образа компании в СМИ, оперативное взаимодействие с органами власти, обжалование в суде решений отдельных стран (в частности, Швеции) по запрету ее участия в развитии сетей 5G, открытие центров кибербезопасности и готовность создать в странах ЕС производственные мощности, ориентированные непосредственно на европейский рынок.

У стран Запада в целом вызывает опасения переход Китая к более активной государственной политике с глобальными амбициями, нарастающее противостояние в экономической, технологической и геополитической сферах. Также после распространения коронавирусной инфекции более серьезное внимание придается учету рисков, связанных с зависимостью стран ЕС от внешних поставок.

Добавляют тревожности и неопределенности внутренние проблемы ЕС – конфликт интересов бизнеса и агентств национальной безопасности, поляризация мнений среди политических элит, различия в позициях стран, манипулирование ситуацией в интересах отдельных акторов. Все это затрудняет формулирование единой и независимой стратегии на уровне ЕС и приводит к принятию компромиссных решений. В связи с возникшей неопределенностью многие операторы и представители власти заняли выжидательную позицию. Однако промедление с развертыванием сетей 5G, а также дополнительная финансовая нагрузка на операторов по замене оборудования *Huawei*, могут обернуться ослаблением позиции ЕС как глобального игрока на рынке информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).

Европейский союз становится частью технологического противостояния Китая и Запада. Китайские эксперты постоянно напоминают, что ограничения доступа китайских высокотехнологичных товаров на Запад плохо соответствует нормам свободного рынка, следования которым Запад постоянно требует от Китая. ЕС готовит законодательные ограничения для китайского бизнеса (защита информационной безопасности, противодействие поглощению европейских компаний, недопущение проникновения китайского государственного капитала, оказывающего поддержку частным компаниям). Инструменты для проверки иностранных компаний в Европе будут направлены против китайского бизнеса. Поэтому договариваться о взаимной открытости рынков становится все труднее.

ПОЗИЦИЯ ЕС И ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В ОТНОШЕНИИ КИТАЯ

Для Европейского союза Китай – очень важный торговый партнер. Он второй по товарообороту после США, первый по импорту в ЕС и третий по экспорту из ЕС. Сотрудничество ЕС и КНР охватывает следующие сферы:

- политико-стратегическая “корзина”: вопросы глобального управления, урегулирование международных кризисов (Мали, Ливан, ядерные программы Ирана и КНДР), климат, миграция и пр.;
- экономико-технологическая “корзина”;

- гуманитарная “корзина”: гуманитарные обмены, культура, права человека, правовое государство, гражданское общество.

За последние четыре-пять лет, не без влияния позиции администрации Трампа, достаточно четко обозначились значимые изменения в стратегии Европейского союза на китайском направлении. Если еще несколько лет назад значение Китая как всемирной фабрики воспринималось как совершенно естественное, то сегодня масштабы взаимозависимости торговли при растущих политических разногласиях начинают вызывать беспокойство. В 2016 г. в Глобальной стратегии ЕС акцент был сделан исключительно на взаимодействии и даже углублении торгово-инвестиционного партнерства с Китаем (с оговорками, что есть вопросы, которые необходимо задавать Китаю, в частности, по правам человека). В принятом в марте 2019 г. документе “Стратегические перспективы развития отношений между ЕС и Китаем” зафиксирована следующая формула: роль Китая различна в различных областях³. В ряде случаев (например, в вопросах климата) – он партнер или сторона переговоров, которые должны быть направлены на поиск баланса интересов, в экономике и технологиях он конкурент, а в предложении альтернативной модели управления он системный соперник.

В политической риторике в ЕС вину за “переоценку” взгляда на КНР возлагают на сам Китай, пеняют ему за все расхождения по поводу демократии, прав человека, роли государства в экономике, что как бы вынуждает реагировать ЕС и Запад в целом. При том что объективно эти изменения скорее следует связывать с растущим весом Китая в мировой экономике и политике.

Сформировалось довольно широкое антикитайское лобби, включающее представителей ведущих политических партий, мозговых центров, СМИ. Представители этого лобби убеждены в необходимости скорейшего ограничения китайского экономического и политического влияния. Не главным, но удобным аргументом для них стала так называемая волчья дипломатия Китая – использование нарочитой грубости в дипломатических демаршах.

Основное содержание претензий со стороны ЕС:

- дисбаланс в плане отсутствия свободного доступа и условий свободной конкуренции для европейского бизнеса на китайском рынке при том, что китайский бизнес активно работает на рынке ЕС;
- дисбаланс инвестиций Китая в ЕС и Евросоюза в Китай (чересчур активные инвестиции Китая в Европе);
- непрекращающийся поток контрафактных товаров, произведенных в КНР / Гонконге на основе европейских технологий, и угрозы шпионажа, исходящие от мобильной сети 5G китайских компаний (*Huawei* и др.);
- правозащитная тематика: принятие в КНР 30 июня 2020 г. закона о национальной безопасности в Гонконге, противоречивая ситуация в Синьцзян-Уйгурском автономном районе (СУАР);
- непрозрачная политика КНР в ходе пандемии *COVID-19*.

Безусловно, фактор Китая останется в политике Европейского союза надолго. Не только по геополитическим причинам, но и в связи с невозможностью быстрого решения задачи смены технологических платформ и изменения стоимостных цепочек. Как считают эксперты, противостояние Китаю в цифровой сфере для Европы не есть синоним “капитуляции” перед США, поскольку американских гигантов (*Amazon, Facebook, Google*) в Европе не любят ничуть не меньше, чем их китайских аналогов (в том числе из-за высокой вероятности соответствующих “закладок” в американском оборудовании).

Единства в политике ЕС по отношению к КНР пока что нет. Опрос, проведенный осенью 2020 г., показал, что если страны Северной и Западной Европы (Швеция, Германия,

³ Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. *EU-China – A Strategic Outlook*. Strasbourg, 12.03.2019. Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (accessed 20.12.2020).

Франция) воспринимают КНР настороженно, то в Центральной Восточной Европе (ЦВЕ) (например, в Вишеградской четверке) гораздо спокойнее относятся к Пекину [9; 2].

Масштабы и значимость китайского присутствия в Южной Европе, по мнению экспертов, явно преувеличены. Нужно иметь в виду, что в значительной степени рост проникновения китайского капитала был спровоцирован сложным экономическим положением, в котором оказались эти страны в период долгового кризиса ЕС. Соответственно, для получения финансовой поддержки из Брюсселя эти страны (особенно малые) были вынуждены начать широкомасштабные программы приватизации госсектора. Поскольку компании из других стран ЕС не горели желанием покупать эти активы, их пришлось продавать Китаю. Например, Португалия продала очень крупные активы (25%) государственной компании *Energias de Portugal*. Но все же значительная часть капитала из Китая направляется не в стратегические сферы (инфраструктуру, электроэнергетику, телекоммуникации), а на приобретение жилой недвижимости в курортных местах в рамках “золотых виз” или, например, в текстильную промышленность. При этом правительства стран этого субрегиона нередко и достаточно успешно используют свое привилегированное партнерство с КНР в качестве рычага давления на других партнеров по ЕС для получения их поддержки.

Если единая стратегия ЕС в отношении Китая и будет сформирована, то она, скорее всего, будет носить компромиссный характер, учитывающий пожелания разных стран ЕС, и не факт, что франко-германский тандем, стремящийся гармонизировать свои позиции, сумеет убедить всех принять его более жесткий подход. В то же время можно ожидать расширения практики санкционного давления на КНР. Хотя ЕС, в отличие от США, не желает вступать в торговую войну с Китаем, чтобы не потерять экономически важного партнера.

Несмотря на похолодание отношений ЕС с США при Трампе, Брюссель, как и Париж, рассчитывают на поддержку США для общего противостояния экономической экспансии Китая. Во-первых, для ЕС первый рынок сбыта – именно США (21%), а не КНР (11%). Во-вторых, ЕС и США сохраняют общие ценностные подходы к ряду международных проблем и сообща критикуют КНР за контрафакт, пиратство, нерыночную экономику, закрытость рынка для западных компаний. Как отмечал Ж. Борель, абстрагироваться от двух конкурентов не означает для ЕС отойти от них на одинаковую дистанцию, поскольку по историческим и ценностным причинам ЕС ближе к США, а сотрудничество с США по НАТО остается ключевым фактором для европейской обороны. В-третьих, новая администрация США будет нацелена на восстановление трансатлантического единства и готовность усилить давление на КНР. И в этих условиях поддержка от США должна помочь Брюсселю консолидировать позиции 27 стран. Но в целом ЕС, скорее всего, будет смягчать давление США на Китай, выступая “хорошим полицейским”, если Вашингтон возьмет на себя роль “плохого полицейского”.

Нет пока достаточной определенности и в позиции Великобритании “по китайскому вопросу”. В минувшее пятилетие двусторонние британо-китайские отношения развивались весьма интенсивно. Регулярно проходили саммиты лидеров государств, диалоги в рамках совещаний министров иностранных дел и министров обороны, встречи на уровне экспертов. Существенно возрос взаимный товарооборот. Соединенное Королевство – четвертый крупнейший импортер китайских товаров, Китай – шестой экспортный рынок Британии. С другой стороны, возник целый ряд факторов, которые серьезно осложняют отношения между Британией и Китаем.

Политический истеблишмент Соединенного Королевства с настороженностью воспринимает “чрезмерную”, по его мнению, активность китайского капитала в Великобритании, рассматривая ее как инструмент геополитического и геоэкономического влияния Пекина. В июле 2020 г. британское правительство ввело запрет на использование оборудования *Huawei* при развертывании сети 5G. Более того, премьер-министр Б. Джонсон поручил разработать план под названием “Проект Защита” по снижению зависимости страны от китайского импорта в отношении стратегически важных товаров – в Великобританию из Китая поставляют более 70 категорий критически важных

товаров, в том числе медицинских (в частности, около 70% ингредиентов для лекарств, используемых в стране, производится в Китае). В этих условиях перспективы китайско-британского соглашения о свободной торговле кажутся довольно отдаленными. Согласно опросу *British Foreign Policy Group*, только 18% граждан этой страны доверяют Китаю, считая, что он способен “к ответственным действиям в мире”.

Главная дилемма состоит в том, как найти баланс между перспективным торгово-инвестиционным сотрудничеством с Китаем, которое в условиях Брекзита приобретает особое значение, и политическими амбициями противостоять усилению КНР.

Фактор Китая становится новой константой в отношениях ЕС–США. В Евросоюзе опасаются как американо-китайского противостояния, так и гегемонии G2. Наихудший исход для ЕС – остаться перед лицом двух полюсов, у каждого из которых будет своя инфраструктура, свои нормы и свои региональные и глобальные институты управления. Наиболее вероятно, считают эксперты, синхронизация политики США и их европейских партнеров в отношении Китая. При этом с Великобританией – наиболее “плотно”, в то время как ЕС будет стремиться сохранить достаточную степень автономии.

ПОЛИТИКА АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БАЙДЕНА В ОТНОШЕНИИ ЕС И КИТАЯ

В политическом истеблишменте и экспертном сообществе США есть однозначный консенсус, что Китай – это основной долгосрочный вызов. С другой стороны, сохраняющаяся экономическая взаимозависимость не позволяет США просто прекратить всякое взаимодействие и перейти в фазу открытого конфликта на всех уровнях. При этом опыт жесткого давления на Китай в переговорном процессе выявил пределы и возможности США: они мало что смогли сделать, чтобы значительно замедлить экономический рост Китая и его возрастающую роль в мировой экономике и тем более изменить китайскую внутреннюю политику.

Очевидно, что Соединенным Штатам нужно будет найти новые подходы для сдерживания противника. Фактически стратегическая задача США состоит в том, чтобы выработать новую модель отношений с Китаем. Сможет ли это сделать именно Байден – большой вопрос, но, несомненно, его президентство станет еще одним шагом в формировании такой модели. В ближайшем будущем будут активно выстраиваться две ее стороны: нюансированное давление на Китай и подключение к этому союзников и международных структур.

Нюансированное давление предполагает разграничение областей, в которых Китай выступает партнером, конкурентом или системным соперником. Основным направлением сохранения давления станет технологическая сфера. В руках у Байдена оказались серьезные рычаги влияния на Китай в виде тарифов и мер экспортного контроля, на что не осмелилась никакая демократическая администрация США. Трамп возродил еще одну сферу давления на Китай – идеологическую, которая будет подхвачена администрацией Байдена и станет активно реализовываться, прежде всего, в сфере прав человека.

США будут стремиться выстраивать международную коалицию, направленную на противостояние с Китаем с основным упором на ЕС. Есть большая вероятность, что по мере развития американо-китайской конфронтации, США все чаще будут рассматривать Европу именно в рамках этого противостояния, аналогично периоду холодной войны с СССР. При этом администрация Байдена будет стремиться вернуть свое лидерство в международных институтах и организациях, где большинство важных позиций начинает перехватывать Китай.

Вашингтон будет работать на то, чтобы подтвердить свои союзнические обязательства и создать и/или упрочить систему альянсов, формальных и неформальных, в первую очередь, с ближайшими партнерами и союзниками – ЕС, НАФТА / *USMCA*, Индией, Тайванем и др. Возможно возвращение к идеям торгово-инвестиционных партнерств

(некоей формы Транстихоокеанского партнерства), активизация ранее сложившихся объединений, таких как Четырехсторонний диалог по безопасности (QUAD). Так или иначе, демократы будут стремиться создать некую альтернативную структуру в АТР (с участием Индии) для учета позиции и интересов Запада и для снижения влияния китайских проектов в регионе (ВРЭП, “Пояс и путь”).

Тем временем США сталкиваются с нежеланием ЕС идти на открытую конфронтацию с Пекином ввиду значительной зависимости от развития торговых и инвестиционных отношений и отсутствия военной угрозы. Определенный эффект американского давления на европейских союзников есть: в последние годы усилился контроль над китайскими инвестициями в регионе со стороны правительств государств-членов. Однако подобные меры рассматриваются Вашингтоном как крайне недостаточные.

В последние годы Китай все чаще фигурирует в рамках встреч представителей НАТО, что было нехарактерно для работы альянса в предыдущие годы. В этой же связи нельзя исключать попыток секьюритизации ряда проблем, в первую очередь, внедрения сетей 5G. Подобное развитие событий позволит США усилить свои рычаги влияния на союзников.

Вместе с тем Соединенные Штаты не имеют возможности требовать от ЕС однозначного отказа от сотрудничества с КНР по ряду вопросов – это может спровоцировать раскол в трансатлантических отношениях. Поэтому параллельно США будут стремиться разрешить часть накопившихся расхождений с ЕС по ряду вопросов. В частности, это может коснуться существующих торговых тарифов на сталь и алюминий, попыток разрешения противоречий между *Airbus* и *Boeing*, а также определения размеров взаимных субсидий в авиастроении. Не исключено что стороны могут вернуться к обсуждению проблем реформы корпоративного налогообложения в рамках Организации экономического сотрудничества и развития и вопроса участия в нем американских фирм.

Существует также вероятность координации инвестиционной политики стран Запада в отношении китайских компаний. В первую очередь, это должно затронуть именно высокотехнологичные отрасли и проекты.

Наконец, США будут активно создавать общую с ЕС повестку противостояния Китаю. С этой целью в первую очередь прежде всего будет использоваться тематика прав человека и сохранения либеральной демократии, а также тематика климатических изменений, в которую хорошо встраивается тема блокового противостояния Китаю. Демократическая администрация с большей вероятностью будет активна в экологической риторике. Байден заявляет, что экология, Парижское соглашение – во главе угла его экономической политики. Это прекрасное прикрытие. Трамп боролся с Китаем жесткими методами, что вызывало негативную реакцию в других странах. А вот под предлогом заботы о климате можно делать все, что угодно, и всем это понравится. Китай – “грязная” страна, он загрязняет атмосферу больше, чем другие страны. Значит, против него можно применять любые методы, чтобы улучшить экологию в мире. Под этим предлогом торговая политика может оставаться не менее жесткой по сути, чем при Трампе, но более “интеллигентной” по форме.

Большой вопрос, насколько демократы в предстоящие четыре года смогут показать обществу, что им можно доверять и что их можно переизбрать. Прошедшие выборы продемонстрировали, что разница в голосах избирателей, полученных обоими кандидатами, очень мала, а разница в настроениях общества значительна. И у республиканцев есть большие возможности отвоевать потерянные позиции, начиная с того, что через два года они вполне могут вернуть себе Конгресс. А далее политический реванш упирается только в одно – кто сможет представлять Республиканскую партию и каким образом партии взаимодействовать с этим трамповским электоратом, который проснулся и засыпать вновь пока не собирается.

СТРАТЕГИЯ КИТАЯ В НОВОЙ ГЕОПОЛИТИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

В 2020 г. произошло изменение в концепции стратегии развития Китая [2; 10; 11] и теперь в числе ее важнейших положений на ближайшую пятилетку (2021–2025 гг.) и на период до 2035 года:

- приоритет внутреннего производства и потребления,
- курс на сокращение зависимости от внешних рынков,
- импортозамещение по важнейшим технологическим компонентам.

В КНР принятые решения называют политикой “двойной циркуляции” – по внутреннему (внутренний рынок) и внешнему (импорт / экспорт) контурам. Приход к власти или уход конкретного западного политика (Трампа, Байдена, Меркель) не способны повлиять на приоритетность этого курса для развития страны.

Важнейшие ориентиры общей стратегии Китая в технологической сфере – к 2025 г. покрывать до 70% потребности страны в высокотехнологичных компонентах, к 2030 г. стать одним из инновационных лидеров, а к 2050 г. – инновационным лидером. Самодостаточность в производстве чипов выдвигается как одна из основных задач. Всего в течение следующего пятилетнего плана социально-экономического развития КНР планируется вложить в эту отрасль 1.5 трлн долл. США и обеспечить дополнительное стимулирование производителей в виде налоговых послаблений. Так, например, компании, которые существуют на рынке более 15 лет и смогут производить чипы на основе 28-нанометровой технологии, будут освобождены от налога на прибыль в течение последующих десяти лет после начала массового производства таких чипов. Компаниям, которые смогут массово производить чипы по технологиям от 28 до 65 нм, предоставят 50% вычет в течение пяти лет при уплате налога на прибыль.

Сейчас расходы Китая на НИОКР составляют примерно 2.2% ВВП страны и около 20% от общемировых. Впереди только США. Но в китайской инновационной политике сохраняются такие “болевые точки”, как:

- недостаточный темп роста производства высокотехнологичных компонентов,
- неэффективность инвестиций,
- выпадение из графика строительства заводов.

В то же время эксперты подчеркивают, что сегодня проблема скорее даже не в том, смогут ли в Китае печатать в требуемых объемах новые чипы соответствующих параметров. Важно другое:

- сможет ли Китай параллельно выстраивать стоимостные цепочки глобальной инновационной и технологической архитектуры,
- удастся ли Пекину создать эффективную систему, переходящую от импортозамещения к интенсивному инновационному развитию.

Так что, несмотря на впечатляющие вложения в инновационную сферу, в краткосрочной и среднесрочной перспективе Китай сохранит отставание от ведущих стран, но в долгосрочной перспективе станет, конечно, не единственным инновационным лидером в мире, но добьется лидирующих позиций по отдельным направлениям.

Совершенно новый горизонт, который Китай все больше и больше будет осваивать, – качество жизни, что отвечает запросам большинства населения. Отсюда растущий интерес ко всей совокупности проблем в области экологии, “зеленой энергетики” (включая водородную), тонких химических технологий, так называемой малотоннажной химии.

Подходы Китая к международному сотрудничеству все больше основываются на объективном понимании своих экономических интересов. После пандемии Китай – это единственная крупная экономика с позитивным ростом в 2020 г. (примерно 2%). Поэтому заинтересованность западных производителей в выходе на китайский рынок будет возрастать. Это важный фактор в процессе политического торга с США и ЕС.

Китайские эксперты и СМИ не выражают излишнего скепсиса и пессимизма по поводу будущего отношений Китая и Евросоюза и обычно подчеркивают взаимное дополнение экономик и выгоду сотрудничества. Одновременно в китайской экспертной среде присутствует понимание того, что отношения со странами Европы могут ухудшиться. Ослабленные пандемией экономики ЕС и Великобритании стремятся к сближению с США, и при администрации Байдена будет восстанавливаться идеологическая и ценностная общность Запада, “трансатлантический альянс демократий”. Если его будут использовать как инструмент коллективного давления на Китай, это неизбежно приведет к ухудшению связей и росту противоречий в китайско-европейских отношениях.

Китай обещает внешнему миру дальнейшее открытие внутренних рынков финансовых услуг, высокотехнологичных секторов. Это привлекательная возможность для иностранных инвесторов, в том числе из ЕС. Однако эта перспектива интересна лишь квалифицированным партнерам с сильными экономиками и мощной промышленной базой. В ближайшее десятилетие все более заметным станет следующий парадокс: китайские рынки будут открываться все шире, однако войти на них будет все труднее из-за возрастающих сложностей с предложением на внутреннем китайском рынке конкурентоспособного продукта. Китайские производители получили хорошие стартовые условия и в будущем способны защитить себя без откровенного государственного протекционизма.

В целом ЕС остается одним из важнейших торговых партнеров Китая. Пекин демонстрирует готовность обсуждать с Евросоюзом соглашение о создании зоны свободной торговли и углублять сотрудничество по вопросам, которые представляют интерес для европейцев, – климатические изменения, защита окружающей среды, совместные подходы в цифровой экономике. Происходит постепенная переориентация Китая на Германию как на центральное звено в партнерстве с ЕС (торговля между ними составляет около 30% взаимной торговли КНР и ЕС). Центральная и Восточная Европа относительно теряет свое значение для Китая. Прежняя китайская стратегия сближения со странами этого субрегиона, заинтересованными в иностранных инвестициях, была нацелена не столько на “раскол” ЕС, сколько на создание благоприятной среды для “Пояса и пути”, на закрепление “точки входа” сухопутного и отчасти морского путей из Китая в Европу. Однако в политическом плане страны ЦВЕ больше ориентированы на США, поэтому при Трампе на фоне обострения противостояния Вашингтона и Пекина связи ЦВЕ и Китая стали слабеть и распадаться. И сегодня КНР будет пытаться реанимировать общение с ЦВЕ лишь по мере надобности для продвижения проектов “Пояса и пути”. Причем на официальном уровне Китай подчеркивает, что эта инициатива будет становиться для него все более важной и приоритетной, но это будет уже не путь в Европу, а путь в Южную и Юго-Восточную Азию.

Все более значимым для взаимоотношений в треугольнике США–Китай–Евросоюз становится такой эмоционально-психологический фактор как общественные страхи. При этом не только Запад “боится” Китая, но и Китай теперь “боится” Запада.

Четыре года трамповской политики сдерживания сделали Китай очень напряженным, злым, “волкодипломатическим”, настроенным на то, чтобы подготовиться к полной самоизоляции от внешнего мира, если это вдруг потребуется, сделать себя полностью неуязвимым. Повернуть все это вспять невозможно – Китай просто не поверит.

При этом в силу различий азиатского и европейского менталитета, азиатские страны в значительно меньшей мере “боятся” Китая и считают, что они смогут вписаться в новые правила игры, защитить свои интересы и получить выгоды от сотрудничества с Пекином. Отсюда – успешное подписание в ноябре 2020 г. 15 странами инициированного Китаем соглашения о создании Всеобъемлющего регионального экономического партнерства.

После подписания ВРЭП председатель КНР Си Цзиньпин публично заявил, что готов рассматривать присоединение к *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (наследнику Транстихоокеанского партнерства, из которого вышел Трамп). Это можно воспринимать как сигнал, что, по мере накопления национальной мощи, строгие стандарты этого соглашения уже не будут препятствием для развития китайской

экономики. Китай воспринимает подписание ВРЭП как свой козырь, который позволяет более уверенно разговаривать с ЕС. В Пекине надеются, что после ВРЭП у европейцев появится осознание опасности остаться вне многообещающего азиатского рынка, и это стимулирует их пойти на уступки.

С победой Дж. Байдена возникла гипотетическая перспектива объединения усилий ЕС, США и Китая по климату и здравоохранению. Реакция Китая на возможность участия в таком сотрудничестве, скорее всего, будет позитивной. Однако создание антикитайского “альянса демократий” для Пекина неприемлемо.

Эксперты полагают, что если в ближайшие годы Западом не будут предприняты какие-то экстраординарные меры, то Китай за предстоящее десятилетие станет неуязвимым для любых торговых санкций.

ПОЗИЦИЯ РОССИИ

С геоэкономической точки зрения превращение Китая в глобальный инновационный центр, по мнению экспертов, соответствует интересам России. Это покончит с западной монополией в сфере высоких технологий, нивелирует опасность санкций, так как появится конкурентный международный рынок разных производителей, где условия диктует покупатель, а не продавец.

США, отмечают как российские, так и западные аналитики, могут совершить еще одну стратегическую ошибку, решив использовать общую ценностную повестку с ЕС как инструмент для одновременного сдерживания и Китая, и России, что будет подталкивать Москву и Пекин к большему взаимодействию.

В то же время в стратегическом плане национальным интересам России не отвечает блоковое противостояние с западным миром. Китай останется основным соперником, конкурентом и угрозой для США на десятилетия. России же в этих условиях может быть уготовано место более слабого соперника, на котором США будут отыгрываться из-за своих ошибок и провалов на китайском направлении. Противопоставить такой крайне невыгодной схеме можно только собственное экономическое и технологическое развитие, которое будет способствовать выходу России на новый уровень глобального влияния.

На сегодняшний день Россию устраивает сложившаяся ситуация, то есть ограниченное и достаточно контролируемое развитие научно-технологического партнерства с Китаем. В то же время вызывает беспокойство отсутствие систематического характера в научно-технологическом партнерстве с КНР. Но главное то, что двустороннее научно-техническое сотрудничество с Китаем не опирается на комплексную стратегию отношений с КНР и стратегию развития самого российского научно-технологического сектора. Серьезного осмысления в свете эвентуальных сдвигов в векторе развития проекта “Пояс и путь” на Южную и Юго-Восточную Азию требует и стратегия России в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Высказанные экспертами ИМЭМО РАН на ситуационном анализе оценки состояния отношений Евросоюза и Китая в широком международном экономическом и политическом контексте помимо самостоятельного значения могут служить полезной верификационной базой для ведущейся институтом прогностической работы.

Таблица. Мнение экспертов-участников ситуационного анализа

№№ п/п	Содержание вопроса	Позиция экспертов	
		превалирующее мнение	доля его поддержавших, %
1.	Экономическое значение Китая для ЕС в целом через 10-15 лет	останется на прежнем уровне	84.2
2.	Экономическое значение ЕС для Китая через 10-15 лет	останется прежним / увеличится	по 42.1
3.	Конкуренция западной и китайской технологических платформ	обострится	79,0
4.	Заключение в течение 10-15 лет ЕС и Китаем Соглашения о свободной торговле	вероятно	58.0
5.	Принятие в ближайшие годы общей для ЕС стратегии в отношении Китая	вероятно	73.7
6.	Синхронизация в ближайшие годы политики ЕС и США в отношении Китая	вероятно	73.7
7.	Расширение в ближайшие годы практики санкционного давления на Китай	вероятно	68.4
8.	Для России формирование ЕС действенной политики по экономическому обособлению от Китая	малозначимо (выгодно / невыгодно)	42.1 (31,6 / 26,3)
9.	Поддержка Россией Китая в конкуренции с Западом	нежелательна	58.0
10.	Формирование Россией и Китаем единой технологической платформы, отличной от западной	нежелательно (невозможно)	52.6 (36.8)

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Барановский В.Г., Кобринская И.Я., ред. *Реструктуризация политического ландшафта европейских государств*. Москва, ИМЭМО РАН, 2017. 69 с. [Baranovsky V.G., Kobrinskaya I.Ya., eds. *Restructuring of the Political Landscape of European States*. Moscow, IMEMO RAN, 2017. 69 p. (In Russ.)] DOI: 10.20542/978-5-9535-0523-9
- Михеев В.В., Швыдко В.Г., отв. ред. *Китай и Восточная Европа: звенья нового Шелкового пути*. Москва, ИМЭМО РАН, 2016. 70 с. [Mikheev V.V., Shvydko V.G., eds. *China and Eastern Europe as Parts of the New Silk Road*. Moscow, IMEMO RAN, 2016. 70 p. (In Russ.)] DOI: 10.20542/978-5-9535-0485-0
- Вартазарова Л.С., Кобринская И.Я., ред. *США-Китай: борьба двух стратегий и практик мирового лидерства*. Москва, ИМЭМО РАН, 2018. 65 с. [Vartazarova L.S., Kobrinskaya I.Ya., eds. *USA-China: the Struggle of Two Strategies and Practices of World Leadership*. Moscow, IMEMO RAN, 2018. 65 p. (In Russ.)] DOI: 10.20542/978-5-9535-0537-6
- Мачавариани Г.И., Кобринская И.Я., отв. ред. *Россия и мир: 2020. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 172 с. [Machavariani G.I., Kobrinskaya I.Ya., eds. *Russia and the World: 2020. Annual Forecast: Economy and Foreign Policy*. Moscow, IMEMO RAN, 2019. 172 p. (In Russ.)] DOI: 10.20542/978-5-9535-0566-6
- Мачавариани Г.И., Кобринская И.Я., отв. ред. *Россия и мир: 2021. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз*. Москва, ИМЭМО РАН, 2020. 154 с. [Machavariani G.I., Kobrinskaya I.Ya., eds. *Russia and the World: 2021. Annual Forecast: Economy and Foreign Policy*. Moscow, IMEMO RAN, 2020. 154 p. (In Russ.)] DOI: 10.20542/978-5-9535-0585-7
- Метод ситуационного анализа*. Москва, ИМЭМО РАН, 1985. 13 с. [Situation Analysis Method. Moscow, IMEMO RAN, 1985. 13 p. (In Russ.)]
- Примаков Е.М., Хрусталева М.А. *Ситуационные анализы. Методика проведения. Очерки текущей политики*. Выпуск 1. Москва, Научно-образовательный форум по международным отношениям, МГИМО МИД России, 2006. 28 с. [Primakov E.M., Khrustaleva M.A. *Methodology of Situation Analyses. Essays on Current Politics*. Issue 1. Moscow, Academic Educational Forum on International Relations. Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University), 2006. 28 p. (In Russ.)]
- Барановский В.Г., Кобринская И.Я., Уткин С. В., Фрумкин Б.Е. Метод ситуационного анализа как инструмент актуального прогнозирования в условиях трансформации миропорядка. *Вестник МГИМО-Университета*, 2019, №12 (4), сс. 7-23. [Baranovskii V.G., Kobrinskaya I.Ya., Utkin S.V., Frumkin B.E. The Method of Situation Analysis of International Relations as A Forecasting Tool Under Conditions of Transforming World Order. *MGIMO Review of International Relations*, 2019, no. 12 (4), pp. 7-23. (In Russ.)] DOI: 10.24833/2071-8160-2019-4-67-7-23
- Кобринская И.Я., Фрумкин Б.Е. Центрально-Восточная Европа в международных процессах "пост-COVID-19". *Международные процессы*, 2020, № 2, сс. 71-91. [Kobrinskaya I.Ya., Frumkin B.E. Central-Eastern Europe in Post-Covid-19 International Politics. *International Trends*, 2020, no. 2, сс.71-91. (In Russ.)] DOI: 10.17994/IT.2020.18.2.61.1

10. Ломанов А.В. Современный Китай: внутренние и внешние вызовы на новом этапе преобразований. *Вестник Российской академии наук*, 2020, т. 90, № 2, сс. 103-112. [Lomanov A.V. Modern China: Internal and External Challenges at a New Stage of Reforms. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 2020, vol. 90, no. 2, pp. 103-112. (In. Russ.)]
11. Гамза Л., Заклязьминская Е. Пандемия COVID-19 как фактор внутренней и внешней политики Китая. *Пути к миру и безопасности*, 2020, № 2 (59), сс. 63-80. [Gamza L., Zaklyazminskaya E. The COVID-19 Pandemic as a Factor of China's Foreign and Domestic Policies. *Pathways to Peace and Security*, 2020, no. 2 (59), pp. 63-80. (In. Russ.)]

**DEVELOPMENT OF EU-CHINA RELATIONS:
EXPERT OPINIONS AND FORECASTS,
RISKS AND OPPORTUNITIES FOR RUSSIA**

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 57-70)

**Received 09.04.2021.
Accepted 23.04.2021.**

On November 30, 2021 the online Situation Analysis organized by the Center of Situation Analysis of the IMEMO RAS and devoted to the range of problems of the European Union and China relations to date took place. The major factors affecting the development of these relations were identified and analyzed, including the position of the US and the global economic and political trends. The experts participating in the Situation Analysis came to a conclusion that there is a transition of the EU-China relations into the phase of a more rigid and pragmatic interaction, limited by the parties' interests and by mutual wariness and lack of trust. The situation is further aggravated by the US strategic orientation towards preventing China from taking leadership in the Asia-Pacific region and the world. At the same time, the EU strategy towards China will likely be a compromise, taking into account the interests of the Member States. Expansion of the EU practice of sanctions pressure on China can also be expected. For Russia, the main challenge would be to keep a balance in its relations with the EU and the rising partner China. The expert analysis and the publication's conclusions can be also useful as a basis for the verification of forecasting studies. The experts of the Center of Situation Analysis, Center of Asia Pacific Studies, Center of North American Studies, Center of European Studies, Department of European Political Studies, Center of Development and Modernization Studies and the Laboratory "Center of the Middle East Studies" of the IMEMO took part in the discussion and presented their notes that formed the basis of this publication: V.G. Baranovsky, O.V. Bogaevskaya, L.S. Vartazarova, K.R. Voda, K.A. Gemueva, A.A. Davydov, I.V. Danilin, E.A. Desiatsky, S.S. Dmitriev, V.Yu. Zhuravleva, I.E. Ibragimov, Yu.D. Kvashnin, E.V. Kirichenko, S.A. Kislitsyn, I. Ja. Kobrinskaya, A.V. Lomanov, S.A. Lukonin, V.V. Mikheev, M.V. Sadovnikova, N.Yu. Surkov, P.P. Timofeev, S.V. Utkin, A.N. Fedorovskiy, B.E. Frumkin, E.S.Khesin, V.G. Shvydko. The review of the Situation Analysis was prepared by Ludmila S. Vartazarova, Doct. Sci. (Econ.), Chief Researcher of the Group of Analysis of the Current Economic Problems of the IMEMO RAS (vls38@mail.ru, ORCID: 0000-0001-7804-1169) and Irina Ya. Kobrinskaya, Cand. Sci. (Hist.), Head of the Center of Situational Analysis, IMEMO RAS. (psifoundation@imemo.ru, ORCID: 0000-0002-4419-0681).

Keywords: European Union, China, USA, competition, rivalry, pressure, confrontation, balance of power, situation analysis.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-57-70

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ИСПАНИИ НА НОВОМ ЭТАПЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

© НИКУЛИН К.А. (СОСТАВЛЕНИЕ), 2021

29 апреля 2021 г. в ИМЭМО РАН под председательством академика РАН, члена дирекции ИМЭМО РАН В.Г. Барановского состоялся круглый стол, организованный Центром европейских исследований ИМЭМО РАН под руководством к.и.н. Ю.Д. Квашнина. Были проанализированы ключевые проблемы экономики современной Испании в условиях появления новых вызовов глобального и регионального характера. Обсуждение было сфокусировано на динамике испанской экономики, ее реакции как на комплекс внутренних проблем, так и на внешние кризисы. Основными докладчиками выступили д.э.н., главный научный сотрудник Центра иберийских исследований ИЛА РАН П.П. Яковлев, к.э.н., и.о. руководителя Центра иберийских исследований ИЛА РАН В.М. Тайар, д.полит.н., заведующая сектором отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН И.Л. Прохоренко, к.э.н., доцент факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ Т.В. Сидоренко, руководитель отдела бизнес-администрирования СП “Цифровая индустриальная платформа” Т.И. Малашенко, к.э.н., ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН А.В. Авилова, к.э.н., старший научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН Г.Н. Понеделко, младший научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН К.А. Никулин. Обзор материалов круглого стола подготовлен младшим научным сотрудником Центра европейских исследований ИМЭМО РАН К.А. Никулиным (nikulin@imemo.ru, ORCID: 0000-0001-6314-0447).

Ключевые слова: экономика Испании, экономическая модель Испании, цифровизация экономики Испании, “зеленая экономика” в Испании, внешняя торговля Испании, налоговое регулирование в Испании, регионы Испании, европейская интеграция, Европейский союз, пандемия COVID-19.

Экономическая политика Испании на новом этапе европейской интеграции / К.А. Никулин (составление). *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 71-89. DOI: 10.20542/afj-2021-1-71-89

DOI: 10.20542/afj-2021-1-71-89

УДК: 338.2(460)

Обзор поступил в редакцию 03.06.2021.

Обзор принят редакцией 16.06.2021.

Открывая круглый стол в качестве председателя, академик РАН, член дирекции ИМЭМО РАН **В.Г. Барановский** обозначил ключевые вопросы, вынесенные на повестку круглого стола. Пандемия COVID-19, с которой столкнулось международное сообщество, носит беспрецедентный характер по масштабам проблемности и связанных с нею вызовов. Все страны так или иначе оказались затронуты коронакризисом и испытывают его негативное воздействие. Пандемия усилила неопределенность как в системе международных отношений, так и на мировых рынках товаров и услуг и показала всеобщую неподготовленность к такого масштаба потрясениям: национальные и наднациональные регуляторы начали форсировать изменения, некоторые из которых назревали задолго до пандемии.

В этом контексте особую актуальность приобретает исследование социально-экономических изменений, происходящих не только на глобальном, но и на региональном уровне. Очевидно, что от способности тех или иных государств, а также интеграционных объединений адаптироваться к новым реалиям во многом будет зависеть их положение в посткоронавирусном мире. Анализ испанской экономики на трех уровнях: страновом, региональном и глобальном стал целью круглого стола.

Европейский союз в экономическом плане оказался в значительной степени задет пандемическим кризисом. Коронавирусная инфекция пришла в Европу во время глубинных трансформаций, которые происходили в рамках регионального интеграционного объединения: Брекзит, замедление экономического роста, отраслевые сдвиги, неблагоприятные для ведущих экспортно ориентированных экономик ЕС. Это кардинально изменило ситуацию на рынках товаров и услуг Евросоюза и, что важно, подтолкнуло наднациональные институты ЕС к беспрецедентным мерам по поддержке граждан и бизнеса.

Создание фонда "ЕС следующего поколения" объемом более 750 млрд евро в виде безвозмездных грантов и кредитов ознаменовало не столько мобилизацию финансовых ресурсов, сколько принципиально новый подход к экономическому стимулированию. Фонд был создан на трансгосударственном уровне и будет финансироваться через размещение на рынке общеевропейских облигаций, а не облигаций отдельных национальных экономик. Это должно придать мощный импульс европейской интеграции и сглаживанию диспропорций между Севером и Югом. Ориентиры интеграционного процесса, затрагивающие финансирование, вновь стали объектом пристального внимания государств – членов ЕС, как во времена Люксембургского компромисса второй половины 60-х годов XX в. и привнесли существенные инновации в финансовую систему Союза.

Испания стала одним из главных бенефициаров в распределении средств европейских фондов. До 2027 г. страна получит 170 млрд евро. С одной стороны, это значительно укрепит потенциал национальной экономики в долгосрочной перспективе с точки зрения места страны в ЕС. Существующие корпоративные мощности этого государства способны значительно разогнать экономику за счет успешного внешнеэкономического сектора. Акцент фондов ЕС на "зеленый курс" и пребывание у власти правительственной коалиции, уделяющей особое внимание "зеленой повестке", создают благоприятные условия для продвижения испанских энергетических ТНК на мировом уровне. Развитая банковская система страны способна конкурировать с лондонским Сити.

Тем не менее перед Испанией уже долгое время стоит целый ряд проблем социально-экономического и политического характера. Это и достаточно высокая безработица, и значительный бюджетный дефицит, и политическая нестабильность. Пандемия существенно обострила сложность этого круга проблем. Их решение зависит от способности национального политического истеблишмента консолидировать имеющиеся рычаги и путем реформ обеспечить устойчивое развитие экономики. Освоение рекордных для страны фондовых общеевропейских финансовых средств значительно упрощает стоящие перед страной задачи, необходим лишь политический консенсус.

В.Г. Барановский отметил важность прикладного изучения экономики современной Испании с точки зрения внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетов Российской Федерации. Для России Испания является одним из европейских партнеров, который старается поддерживать дружественные двусторонние отношения, избегать резкой санкционной риторики. Кроме того, Испания – это "рупор" экономической политики Евросоюза в отношении латиноамериканского региона, а российский интерес в развитии позитивного вектора взаимоотношений с ибероамериканским миром носит устойчивый характер. Поэтому вопросы экономической политики Испании на новом этапе развития европейской интеграции представляют не только научно-теоретическую, но и практическую значимость.

К.и.н., руководитель Центра европейских исследований РАН **Ю.Д. Квашнин** в своем выступлении отметил, что круглый стол продолжает традицию научных и научно-практических мероприятий в рамках европейских исследований [1; 2; 3; 4], рассказал о направлениях деятельности Центра в целом. Сотрудники ЦЕИ специализируются на изучении современных тенденций развития европейской интеграции и положения ЕС в мировой экономике, анализе актуальных экономических и социально-политических проблем отдельных европейских стран, исследовании российских экономических связей с европейскими государствами.

СТРАТЕГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ РЕЗИЛЬЕНТНОЙ МОДЕЛИ РОСТА ИСПАНСКОЙ ЭКОНОМИКИ

В своем выступлении д.э.н., главный научный сотрудник Центра иберийских исследований Института Латинской Америки РАН **П.П. Яковлев** указал на ключевые макроэкономические характеристики Испании “в моменте” и рассмотрел модель посткризисного экономического роста.

Испания оказалась в числе государств, наиболее пострадавших от пандемии COVID-19. Страна, занимающая 30-е место в мире по численности населения, много месяцев входила в первую десятку по количеству зараженных новым вирусом (около 3.5 млн человек в конце апреля 2021 г.) и не могла остановить рост смертельных случаев.

Коронакризис выявил системные слабости испанского здравоохранения и имел тяжелые последствия для экономики и социальной сферы страны. В 2020 г. рекордным стало падение ВВП – 11%, на 15% “просел” оборот внешней торговли товарами (с 636.6 млрд до 553.7 млрд евро), сократился приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ), число безработных (по оценке экспертов) составило порядка 7 млн человек или 28% экономически активного населения.

Больше других отраслей пострадал принимающий туризм – один из локомотивов хозяйственного роста. Рынок туристических услуг фактически рухнул: в 2020 г. финансовые потери составили 116 млрд евро (75% оборота), более 300 тыс. человек лишились работы, а еще 445 тыс. были переведены на схему *ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo)* – временное увольнение с выплатой пособия.

Критически ухудшились финансовые показатели. Первичный бюджетный дефицит вырос с 3 до 11% ВВП (более 123 млрд евро), а суверенный долг впервые в истории страны превысил 1.34 трлн евро или 120% ВВП. Заметим, что совокупная задолженность Испании – государственный, корпоративный и долг домохозяйств – к началу 2021 г. вплотную подошла к 3 трлн евро.

В целом, согласно имеющимся статистическим данным, коронавирусный год в социально-экономическом отношении стал самым неблагоприятным в новейшей истории Испании после 1936 г. – года начала Гражданской войны, а в бизнес-кругах получил печальное наименование “экономической зимы”.

Финансово-экономические и социальные потрясения последнего времени – не случайность и не только следствие сопряжения негативных эндогенных и экзогенных факторов (хотя и это имело место), а закономерный результат материального и морального износа испанской модели роста. По сути COVID-19 лишь акцентировал “узкие места” экономики и ускорил развитие кризисных явлений.

Пройдя с немалыми хозяйственными, финансовыми, социальными и политическими потерями через испытания 2020 г., власти Испании и национальное предпринимательское сообщество оказались перед вызовом форсированного перехода на радикально обновленную модель экономического роста, главной характеристикой которой, по общему мнению, должна стать резильентность – устойчивость к перепадам рыночной конъюнктуры и кризисным потрясениям. Очевидно, что решение задачи такого масштаба, как формирование новой национальной модели роста, требует сопряженных усилий и принципиальных договоренностей всех значимых общественных игроков.

Сложность ситуации в том, что испанское государство и частные корпорации отнюдь не одинаково представляют себе контуры будущей модели. Примером могут служить бесконечные споры вокруг налоговой реформы – одного из важных инструментов экономической политики. По-разному власть и бизнес видят миссию самого экономического роста. Для корпораций это возможность преодолеть ресурсные ограничения, путь к расширению производства и потребления. Для государства ускоренный экономический рост на основе новых технологий нередко ведет к истощению

природных ресурсов, загрязнению окружающей среды, транспортным коллапсам, а в социальной сфере порождает у людей неуверенность в завтрашнем дне, страх потерять рабочее место.

Тем не менее принятые в последнее время испанским правительством основополагающие документы и те конкретные шаги, которые были сделаны официальным Мадридом, корпоративным и банковским сообществом на выходе из пандемии, позволяют ставить вопрос о начале формирования новой модели экономического роста, обусловленной переходом Испании от одной стадии развития к другой.

Концептуальным фундаментом и “дорожной картой” посткризисной модели должны стать идеи, заложенные в “Плане восстановления, трансформации и резильентности” (*Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*) испанской экономики, предназначенном для Европейской комиссии в качестве обоснования для получения из фондов Евросоюза априори выделенных Мадриду 140 млрд евро (в виде трансфертов и кредитов) в период 2021–2026 гг.

Проект этого плана 13 апреля 2021 г. представил председатель центрального правительства Педро Санчес, а 27 апреля документ был рассмотрен и утвержден на заседании Совета министров и подготовлен к передаче в Брюссель руководству Европейского союза.

Означенный пространственный документ (227 с.) содержал перечень планируемых испанскими властями 212 мероприятий, из которых 110 являлись инвестиционными программами, а 102 – мерами реформаторского характера. При этом в качестве ключевых направлений реформ были определены: укрепление и развитие национальной системы здравоохранения; формирование основ современной энергетики на базе возобновляемых источников энергии; создание новой экономики городов; принятие закона, обеспечивающего правовые условия для радикального улучшения водоснабжения; модернизацию работы государственных органов, в том числе – проведение реформы судебной ветви власти.

ИСПАНИЯ В ЕВРОСОЮЗЕ: ЭКОНОМИКА В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

Развивая тезисы П.П. Яковлева, к.э.н., и.о. руководителя Центра иберийских исследований Института Латинской Америки РАН **В.М. Тайар** представила комплексный анализ проблемных пунктов, препятствующих скорому восстановлению.

Испанская экономика оказалась в числе наиболее пострадавших в ЕС от последствий пандемии. Кризис, вызванный *COVID-19*, сильно сказался на государственных финансах. По прогнозам Европейской комиссии, государственный долг Испании в 2021 г. может достичь 122% ВВП. Однако только вакцинация населения, снижение заболеваемости и возобновление деловой активности смогут изменить эти негативные прогнозы.

Процесс восстановления национальной экономики осложняется высоким значением туристического сектора и сектора услуг (транспорт, торговля, гостиничный и ресторанный бизнес), на которые в большей степени распространяются противоковидные меры по ограничению социальной дистанции. Вес туристической отрасли в Испании очевиден – он составляет, по разным подсчетам, от 12 до 15% ВВП. Промышленность также подвержена кризису, вызванному пандемией, в частности, это касается автомобилестроения. По прогнозам, в Испании в 2021 г. уровень продаж автомобилей будет на 24.3% ниже, чем до пандемии 2019 г. Для сравнения – продажи автомобилей в Германии сократились на 12.5% по сравнению с 2019 г., во Франции оказались на 18.7% ниже, чем в 2019 г., в Италии – на 20% продажи будут ниже показателя 2019 г. Таким образом, падение испанского автомобильного рынка в 2021 г. окажется самым глубоким среди крупных европейских стран.

В этой связи для испанской экономики приобретают значение специальные фонды ЕС по восстановлению и различные инструменты, которые будут способствовать возмещению экономического ущерба, причиненного пандемией. По оценке экспертов, использование дополнительных ресурсов из европейских фондов восстановления должно ускорить выход испанской экономики из кризиса, ослабить негативные социальные диспропорции и придать импульс программе структурных реформ с упором на инноватизацию и цифровизацию, а также “зеленый рост” [5, с. 121].

Важно рассмотреть факторы, влияющие на выход Испании из экономического кризиса, отягощенного пандемией *COVID-19*.

Первый фактор – необходимость трансформации национальной экономической модели, нацеленной на научно-техническую модернизацию и придание ей социально-ориентированного характера. Нынешний председатель центрального правительства, лидер Испанской социалистической рабочей партии (ИСПП) П. Санчес указывал на эту необходимость, еще находясь в оппозиции, а с приходом социалистов во власть наступил момент истины.

Второй фактор – сравнительно низкий уровень доходов консолидированного государственного бюджета по отношению к ВВП. По этому показателю Испания отстает от других стран ЕС – Германии, Франции, Италии. Основная причина кроется в недостатках налоговой системы, сохранении теневого сектора в сфере услуг и масштабах уклонения от налогов. По оценке президента Испанской конфедерации предпринимательских организаций Антонио Гараменди, если в Европейском союзе теневая экономика составляет в среднем 13%, то в Испании этот показатель приближается к 24%. При этом заместитель председателя правительства по экономическим вопросам и министр экономики Надя Кальвиньо говорит о том, что сейчас не время повышать налоги в Испании.

Третий фактор – сохранение высокого уровня безработицы, достигшей отметки 16% в 2020 г., при этом безработица в Испании имеет долговременную тенденцию. Следствием сокращения числа занятых в национальном хозяйстве является снижение взносов в фонд социального страхования, который в последнее десятилетие стал дефицитным. Однако коалиционное правительство в 2020 г. сконцентрировалось на мерах монетарного характера, в частности, были индексированы пенсии и размер минимальной заработной платы.

Четвертый фактор – отраслевые диспропорции в экономике. К ним относятся сужение сектора услуг (торговли, транспорта, туризма), снижение из-за пандемии производства в обрабатывающей промышленности, автомобилестроении, строительстве и как следствие – сокращение экспортных потоков. По итогам 2020 г. экспорт Испании упал на 10%, нарушив девятилетнюю тенденцию роста, и вернулся к уровню 2016 г. Продукты питания и напитки были единственным направлением экспортной торговли, в котором продажи за рубеж увеличились на 5.5%. По оценке испанских экспертов, исполнительной власти следует отдать предпочтение политике интернационализации национального бизнеса, учитывая при этом растущую конкуренцию на международных рынках.

Пятый фактор – имидж Испании в мире, позиции на международной арене и активность в ЕС. Правительство П. Санчеса делает ставку на три направления во внешней политике – европеизм, мультилатерализм и атлантизм. Однако на атлантическом направлении сохраняются сложности, и от администрации американского президента Дж. Байдена ожидают отмены тарифов, затрагивающих испанские компании, экспортирующие в США вино, оливки, масло и сыр. При этом крупные испанские ветряные компании, столпы национальной энергетики, сталкиваются с введением тарифов со стороны США в связи с тем, что производители и экспортеры ветровых компонентов в Испании продают часть своего материала ниже стоимости в североамериканской стране. Таким образом, администрация Байдена намерена защищать национальную промышленность США, применяя пошлины. По оценке исследователей испанского Королевского института Элькано, сейчас на атлантическом направлении существует конкуренция между странами Евросоюза по налаживанию отношений с Вашингтоном.

В заключение **В.М. Тайар** предположила, что 2021 г. станет противоречивым с точки зрения процесса восстановления испанской экономики. Многие будут зависеть от способности национального правительства во главе с П. Санчесом руководствоваться национальными интересами по выходу из текущего кризиса, вызванного пандемией. Также многое будет зависеть от взаимоотношений Испании с Евросоюзом по выделению ей дополнительной финансовой помощи по стимулированию экономики. Конечно, определенные ожидания Брюсселя связаны с “Планом восстановления, трансформации и резильентности” и пакетом реформ, которые примет правительство П. Санчеса. Как отмечается, в целом 39% помощи по линии Евросоюза будут связаны с экологическим переходом, 29% – с цифровыми преобразованиями, 10.5% – с образованием и профессиональной подготовкой и 7% – с исследованиями и разработками. Параллельно в Испании будет продвигаться широкий пакет реформ, который включит в себя трудовые, налоговые и пенсионные меры. Таким образом, открывается широкое поле для экспертного анализа современной экономической политики Испании.

АВТОНОМНЫЕ СООБЩЕСТВА В СОТРУДНИЧЕСТВЕ ИСПАНИИ С КИТАЕМ

В своем выступлении д.полит.н., заведующая сектором международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН **И.Л. Прохоренко** представила выводы, к которым пришла, изучая кооперацию автономных сообществ Испании с китайскими партнерами, в первую очередь провинциями и городами Китайской Народной Республики, учитывая важность стратегического трансрегионального сотрудничества Европейского союза и Китая, а с другой стороны, – специфику политического режима в Китае.

Рассматриваемая ситуация с автономными сообществами аналогична той, что сложилась в целом в отношении регионов государств-членов. Все регионы стран Евросоюза стараются “европеизировать” свои интересы в плане кооперации с китайскими партнерами. Однако система политического и экономического управления в ЕС не предполагает активного участия регионов в принятии общесоюзных решений, а сложившиеся формальные институциональные механизмы не позволяют регионам эффективно осуществить эту “европеизацию”. Влияние субнациональных регионов на стратегию и политику ЕС в отношении Китая очень ограничено.

В контактах с китайскими партнерами региональные власти стремятся реализовать прежде всего собственные региональные интересы и не ставят задач имплементации ключевых политических приоритетов центрального правительства или же Европейского союза.

Несмотря на то, что межрегиональные взаимодействия между китайскими городами и провинциями и субнациональными регионами государств-членов значительно выросли в последнее десятилетие, их масштаб не соответствует потенциалу тех и других, а также потребностям Евросоюза в целом. Подписанное совсем недавно Инвестиционное соглашение между ЕС и Китаем еще только начало осуществляться, но оно дает обоснованные надежды на расширение двустороннего торгового и инвестиционного сотрудничества в более широком межрегиональном контексте.

Кооперация регионов Китая и ЕС расширяется не только количественно, но и в качественном отношении. Помимо традиционных сфер сотрудничества (экономика, студенческие и научные обмены, культура) развиваются новые – муниципальное управление, региональное развитие, городское планирование, охрана окружающей среды. География контактов с китайскими провинциями обширна и не зависит от уровня социально-экономического развития тех или иных регионов двух стран.

Специфика Испании в том, что эта страна в ряде сфер несколько “запаздывает” по сравнению с прочими западноевропейскими странами, что связано главным образом с ее политической историей XX в. Дипломатические отношения Испании и

Китая были установлены лишь в 1973 г., сам процесс автономизации и становления модели децентрализованного, пусть и формально унитарного государства, пришелся на вторую половину 1970-х – первую половину 1980-х годов. С 2005 г. страны развивают двустороннее сотрудничество в рамках стратегического партнерства, которому в 2018 г. был придан новый более высокий статус всеобъемлющего.

В настоящее время Китай является вторым по значимости держателем испанских государственных облигаций, в 2013 г. Испания подключилась к глобальной инициативе КНР “Пояс и путь”, вошла в число соучредителей Азиатского банка реконструкции и развития. Она рассматривается Китаем как своего рода западная евразийская опора “Пояса и пути”, открывающая выход к Атлантическому океану и Западному Средиземноморью. Это открывает перед ней перспективы превращения в транспортный хаб мировой торговли, что предоставит испанским предприятиям новые экспортные возможности. Неудивительно, что в 2015 г. Мадрид стал вторым городом, где состоялся очередной Международный форум “Шелкового пути” (первый прошел в столице Турции Стамбуле в 2014 г.).

Центральные власти усматривают перспективы сотрудничества с Китаем в трех ключевых сферах: строительстве и управлении крупными инфраструктурными проектами, туризме из Китая и Азии в целом и экспорте агропродукции в Китай.

Что касается отношения испанского общества к Китаю и китайцам, то обращает на себя внимание различие в позициях элит и рядовых граждан: здесь очевидно присутствует и полное неприятие КНР, опасения масштабных миграционных потоков оттуда, озабоченность рисками потери занятости. Отношение китайцев к Испании, напротив, доброжелательное. Жителей “Поднебесной” интригует ее красота, но о ее истории, месте и связях в современном мире они знают крайне мало. Быстро растущая, хотя и не многочисленная по сравнению с другими государствами, китайская диаспора является важным фактором развития двусторонних отношений. Значимо и то, что испанцы все чаще усыновляют детей из КНР.

Однако не все испанские регионы имеют партнерство с Китаем. Никак не связаны с ним Балеарские и Канарские острова и Кастилия-ла-Манча. Некоторые регионы активно взаимодействовали с китайскими коллегами в прошлом, однако сейчас отошли от этой практики или не афишируют ее. Впрочем, отсутствие формализованных партнерств не означает отсутствия контактов, в том числе активных. Замечена также прямая корреляция между уровнем межправительственных отношений и числом формализованных партнерств.

Что касается сфер кооперации между регионами двух стран (по значимости в порядке убывания, как ее определяют региональные власти Испании): это сфера экономики, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы (НИОКР), общее непрерывное образование, сельское хозяйство и развитие села, спорт и туризм, охрана окружающей среды, административное управление, здравоохранение и публичная политика, муниципальная экономика).

Формы кооперации, складывающиеся у регионов Испании и Китая, различны. Это официальные визиты, участие в торговых ярмарках и экономических форумах, деловые поездки, постоянные представительства автономных сообществ в КНР. Чего ожидают автономные сообщества от сотрудничества с китайскими партнерами? Прежде всего, продвижения испанской культуры, более благоприятных условий для испанского бизнеса в Китае, развития внешнеторговой кооперации, продвижения туризма в Испании, привлечения китайских инвестиций и обмена опытом. Есть ли сложности у автономных сообществ Испании в кооперации с КНР? Это прежде всего географическая удаленность, высокая стоимость, языковой барьер и культурные различия.

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ КАК ПРИОРИТЕТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Как отметила к.э.н., доцент факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики” **Т.В. Сидоренко**, кризис, вызванный пандемией *COVID-19*, предопределил необходимость

осуществления ускоренной цифровой трансформации национальной экономики как инструмента стимулирования экономического роста, сокращения неравенства, повышения производительности труда и увеличения занятости населения. Так, в 2020 г. вклад цифровой экономики в ВВП страны составил 4%, в то время как данный показатель в Европейском союзе в среднем достигал 6%, а в США – 9% [6]. При этом по состоянию на 2019 г. Испания заняла 11-е место среди стран Евросоюза по Индексу цифровой экономики и общества (*DESI*), который с 2014 г. рассчитывает Европейская комиссия с целью определения успехов стран ЕС в цифровой трансформации экономики и общества. Согласно подготовленному консалтинговой компанией *Deloitte* в 2019 г. докладу “Влияние цифровизации на Испанию”, 10% рост индекса *DESI* будет означать среднее увеличение реального ВВП на душу населения на один процентный пункт¹.

Согласно “Плану восстановления, трансформации и резильентности”, цели, которые Испании необходимо достичь в сфере цифровой трансформации на период до 2025 г., конкретизируются в программе “Цифровая Испания 2025”, представленной Министерством экономических дел и цифровой трансформации в июле 2020 г. Данная программа предусматривает 10 основных направлений национальной политики в цифровой сфере.

1. Доступность широкополосной связи, которая должна гарантировать цифровую связь для 100% населения, способствуя исчезновению “цифрового разрыва” между сельскими и городскими районами. К 2025 г. 100% населения необходимо предоставить доступ к связи со скоростью 100 Мбит/с. В 2020 г. данный показатель составил 89%.

2. Стимулирование развития технологии 5G. Цель состоит в том, чтобы 100% радиочастотного спектра было готово для 5G. В 2020 г. только 30% радиочастотного спектра соответствовало данному стандарту.

3. Развитие цифровых навыков населения и трудящихся. Цель заключается в том, чтобы к 2025 г. 80% населения страны обладало базовыми цифровыми навыками (то есть навыками в области применения персональных компьютеров, интернета и других видов ИКТ). В 2020 г. такие навыки имело только 57% населения Испании.

4. Обеспечение кибербезопасности. Подготовка 20 тыс. новых специалистов в области кибербезопасности, “искусственного интеллекта” и данных к 2025 г. стала целью данного направления.

5. Цифровая трансформация органов государственного управления. Цель – обеспечение доступа к 50% государственных услуг в мобильном приложении. В 2020 г. данный показатель составлял менее 10%.

6. Цифровая трансформация предприятий и цифровое предпринимательство. Особое внимание будет уделено цифровой трансформации малого и среднего бизнеса (МСБ), а также стартапам. Целью является увеличение вклада электронной торговли в оборот МСБ с 10% в 2020 г. до 25% в 2025 г.

7. Цифровая трансформация ведущих отраслей национальной экономики (здравоохранение, туризм, торговля, агропромышленный комплекс и автомобилестроение). В качестве цели определено снижение выбросов углекислого газа на 10% за счет цифровизации производственных процессов.

8. Испания – полюс притяжения инвестиций и талантов в аудиовизуальный сектор. Одна из целей национальной политики состоит в том, чтобы на 30% увеличить производство аудиовизуального сектора экономики.

9. Развитие экономики данных и “искусственного интеллекта”. В данном направлении необходимо достичь такого состояния, чтобы 25% предприятий использовали оборудование, оснащенное технологиями “машинного обучения”, и работы с “большими данными”. В 2020 г. данный показатель составлял менее 15%.

10. Гарантии права граждан в цифровой среде. В качестве цели ставится разработка национальной хартии прав в цифровой сфере².

¹ *El impacto de la digitalización en España. Contribución de las empresas de DigitalES a la economía española*. Deloitte, 2019, p. 6. DigitalES, Asociación Española para la Digitalización. Available at: <https://www.digitales.es/wp-content/uploads/2019/08/Digitales-Contribución-a-la-economía-C3%ADa-española.pdf> (accessed 23.04.2021).

² *España digital 2025. Resumen*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de España, p. 7. Available at: https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/Agenda_Digital_2025.pdf (accessed 23.04.2021).

Программа “Цифровая Испания 2025” ставит самые общие цели. В дальнейшем вплоть до 2022 г. правительство примет необходимое количество программ, которые будут конкретизировать поставленные в программе цели и одновременно определять инструменты их достижения.

Анализ вышесказанного позволяет признать планы правительства П. Санчеса по цифровой трансформации экономики и общества грандиозными. Большую роль в достижении целей цифровой трансформации экономики и общества должны сыграть огромные финансовые вливания, которые Испания получит из европейских фондов. Однако существуют и значительные преграды на пути достижения поставленных правительством целей, а именно: неопределенность относительно перспектив преодоления негативных последствий пандемии, что в свою очередь предопределяет финансовые возможности как государства, так и бизнеса; доминирование в структуре национальной экономики малых и средних предприятий, не имеющих необходимых ресурсов и навыков для инвестирования в цифровые технологии и организационные изменения, которые позволили бы внедрить эти технологии в производственные процессы, а также в процессы распределения и управления. Негативное влияние на претворение в жизнь экономической политики правительства может оказать и незавершенность урегулирования ситуации в Каталонии.

На микроуровне одним из ключевых двигателей цифровизации являются испанские крупнейшие банки, исторически укрепляющие конкурентоспособность национальной экономики за счет инновационного развития и масштабной интернационализации. Руководитель отдела бизнес-администрирования совместного предприятия “Цифровая индустриальная платформа” **Т.И. Малашенко** в своем докладе уделил особое внимание влиянию кризисов на модель развития испанской банковской системы, выделяя ключевые характеристики цифровизации испанских банков как двигателя посткризисного развития.

Мировой финансовый кризис 2008–2009 г. породил сомнения у многих стран относительно правильности проводимой ими финансово-экономической политики. Как следствие в посткризисный период в банковском секторе Испании стали наблюдаться новые тенденции. Несмотря на сокращение филиальной сети и персонала они говорят не об уменьшении банковской деятельности, а о ее трансформации. Изменения проводятся во многом посредством внедрения новых технологий: *Blockchain*, мобильные банковские приложения, шеринговые платформы, краудсорсинг и др.

Финансовый рынок Испании крайне негативно отреагировал на последствия, связанные с пандемией и введенными в ответ на нее ограничительными мерами правительства. К 9 марта 2020 г. ключевой испанский индекс “голубых фишек” на Мадридской фондовой бирже *IBEX-35* упал на 8%, что стало четвертым по величине однодневным убытком за всю его историю. 12 марта 2020 г. фондовый индекс упал еще на 14.06%. Впрочем, аналогичные сценарии разыгрывались на фондовых рынках по всему миру, подпитываемые опасениями инвесторов по поводу *COVID-19*.

Об отрицательном влиянии пандемии на финансовый сектор Испании можно судить по показателям двух ведущих банков страны – *Santander* и *BBVA*. Например, чистая прибыль банка *Santander* за первый квартал 2020 г. упала на 82%, составив 331 млн евро (для сравнения: в аналогичный период 2019 г. прибыль составляла 1.84 млрд евро). Капитализация банка только за три месяца (февраль–апрель) 2020 г. упала на 44.2%.

Ситуация была настолько сложной, что совет директоров банка принял решение приостановить выплату дивидендов. На борьбу с последствиями пандемии банк выделил 1.6 млрд евро. На 6% (по сравнению с 2019 г.) были увеличены резервы на потенциальные потери по кредитам. Аналогичная ситуация складывалась и во втором по величине испанском банке – *BBVA*.

Тем не менее со второй половины 2020 г. ситуация на финансовых рынках стала выравниваться и банки вышли в стадию быстрого роста. Развитие цифровизации стало не планом ближайшего будущего, а необходимым настоящим.

Пандемия, при привнесении ей в экономику глубокого кризиса, показала, что выбранные банками Испании приоритеты развития оказались верными. Основные изменения проходили на основе перевода деятельности банков в цифровой формат.

Т.И. Малашенко выделил основные тенденции развития мирового, в том числе испанского, банковского сектора после COVID-19 (2021–2026 гг.):

- 1) внедрение инновационных продуктов, персонализация предложений;
- 2) максимальная цифровизация;
- 3) пересмотр структуры расходов;
- 4) ускорение принятия решений;
- 5) повышение внимания к управлению рисками;
- 6) проведение новых сделок слияния и поглощения.

Испанские банки предоставляют разработчикам логическую и финансовую поддержку на стадии формирования продукта, становясь его инкубатором. Цифровые технологии меняют форму финансовой активности: ее центром перестает быть банк, фокус смещается на платежи через цифровые платформы, поэтому конкурентоспособные финансовые учреждения эволюционируют в платформы и их разновидности – экосистемы. Серьезную конкуренцию банкам могут представить технологические гиганты – *Big Tech* (*Apple, Google, Facebook, Amazon* и др.) В этом контексте процессы M&A (слияний и поглощений) банков с целью образования жизнеспособного банка приобретают особое значение.

Грант “социального проекта” Евросоюза, по которому Испания получит 140 млрд евро, из них 72.7 млрд евро – на безвозмездной основе, включает в себя финансирование инноваций (цифровизации, “зеленой политики” и др.). Поскольку международное сообщество находится в начале шестой длинной экономической волны, данное финансовое вливание оказывается своевременным и точным.

ИСПАНИЯ НА ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ “ЗЕЛеноЙ ЭКОНОМИКИ”

“Зеленая экономика”, включающая в себя развитие технологий с использованием возобновляемых источников энергии и переход на углеродно нейтральное производство, стала одной из прерогатив испанской экономической стратегии, обращает внимание к.э.н., ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН **А.В. Авилова**. В “Плане восстановления, трансформации и резильентности” на эту цель выделено 38.7% общих ассигнований. Основными статьями намечаемых вложений являются следующие (в млрд евро): модернизация транспорта (“зеленый транспорт”) – 13.2; модернизация жилья (установка солнечных панелей, энергосбережение) – 5.8; выработка электроэнергии на основе возобновляемых источников энергии (ВИЭ) – 3.2; защита побережья и водных ресурсов – 2.1; защита и восстановление экосистем и биоразнообразия – 1.6; производство водорода из ВИЭ – 1.6; инфраструктура, “умные” сети – 1.4³.

Экологический переход предполагает глубокое изменение структуры национального энергобаланса. При росте установленных мощностей (к 2030 г. – на 44%) доля ВИЭ в производстве электроэнергии, согласно программе, должна возрасти до 74%, а в конечном потреблении – до 42%. Использование угля предполагается свести к нулю, атомной энергии – существенно сократить за счет вывода из эксплуатации четырех из семи ныне действующих установок.

В Испании эти виды традиционной электроэнергетики постепенно вытесняются использованием новых ресурсов и альтернативных технологий (ВИЭ, когенерации, ввода в строй газостановок комбинированного цикла) и прироста мощностей технического хранения энергии. В рамках выполнения Плана особое внимание планируется уделить диверсификации поставок энергоресурсов, увеличению гибкости национальной энергосистемы и повышению гомогенности внутреннего энергетического рынка.

К настоящему времени Испания заметно продвинулась в намеченном направлении. В 2020 г. доля ВИЭ в производстве электроэнергии достигла 43.1% при снижении доли

³ Gomez M., Maqueda A. *El plan de recuperación prevé invertir 20.000 millones en movilidad sostenible y rehabilitación de viviendas*. El País, 13.04.2021. Available at: <https://elpais.com/economia/2021-04-13/el-plan-de-recuperacion-preve-una-inversion-20000-millones-en-movilidad-sostenible-y-rehabilitacion-de-viviendas.html> (accessed 15.04.2021).

угля до 2.3%⁴. Почти половина энергии, производимой за счет ВИЭ (49.8%), приходится на ветровые станции⁵, по установленной мощности которых страна занимает одно из первых мест в мире. В 2020 г. 66.9% установленных мощностей по производству электроэнергии использовали технологии, не загрязняющие окружающую среду⁶.

Испания имеет высокие шансы на достижение поставленных целей. Ее преимуществами являются:

- наличие крупного потенциала использования ВИЭ (значительная территория с относительно небольшой плотностью населения, высокий уровень инсоляции, ветровой потенциал Атлантики и Средиземного моря);
- уже достигнутые рубежи (лидерство в ЕС по установленной мощности наземных ветровых станций и по привлечению инвестиций в солнечную энергетику [7], наличие компаний – лидеров применения технологий ВИЭ);
- более низкая чем в среднем в ЕС себестоимость ветровой и солнечной энергии [8];
- биоразнообразие (тем не менее, в плане защиты биоразнообразия и окружающей среды Испания отстает от среднего уровня ЕС по энергопереработке отходов: 12% против 25%, 54% которых направляется на свалки – против менее чем 1% в ФРГ и нескольких других странах Северной Европы, а по количеству выбросов пластика в Средиземное море – более 120 т в год – уступает только Турции)^{7,8};
- мощная финансовая поддержка со стороны ЕС (140 млрд евро из Восстановительного фонда, около 200 млрд вместе с поступлениями из бюджета ЕС на 2021–2027 гг.).

В то же время реализация поставленных задач столкнется с рядом препятствий. К ним относятся:

- огромный ущерб от пандемии, борьба с которой еще не завершена;
- высокая зависимость от импорта всех видов энергоресурсов (почти 75% против 54% в среднем для ЕС), которую не удастся преодолеть и к 2030 г. (останется на уровне 60%), эта уязвимость отчасти компенсируется путем диверсификации поставок;
- слабое взаимодействие с энергосистемой ЕС: Испания – единственная страна Евросоюза с показателем трансграничной передачи электроэнергии ниже 5% (и к 2030 г. – ниже 10%) при европейском нормативе 15%;
- крайне сжатые сроки реализации софинансируемых проектов (70% средств ЕС предоставит до конца 2022 г.);
- нехватка человеческого капитала (40% трудоспособного населения не имеют профессионального образования, 35% работников сферы услуг нуждаются в реквалификации);
- необходимость срочных структурных реформ (рынок труда, пенсионная система, налогообложение).

В свете сказанного ключевая роль в осуществлении “зеленых” планов принадлежит управлению программой намеченного перехода. Успешная реализация этой программы потребует достаточно высокого качества менеджмента, а также поддержания национального консенсуса. От реальных темпов технологической перестройки зависит

⁴ Ojea L. *España supera los objetivos europeos para las renovables en 2020, con el 20.9% del mix*. El Español, 15.04.2021. Available at: https://www.elspanol.com/invertia/empresas/energia/20210415/espana-supera-objetivos-europeos-renovables-mix/573943109_0.html (accessed 17.04.2021).

⁵ Lafraya C. *La energía renovable supone ya casi la mitad de la generación en España*. La Vanguardia, 23.12.2019. Available at: <https://www.lavanguardia.com/economia/20191223/472415675609/energia-espana-consumo-eolica-solar-verde.html> (accessed 17.03.2021).

⁶ *Las renovables alcanzan el 43.6% de la generación de energía eléctrica en 2020, su mayor cuota desde que existen registros*. Red Eléctrica de España, 17.12.2021. Available at: <https://www.ree.es/es/sala-de-prensa/actualidad/nota-de-prensa/2020/12/las-renovables-alcanzan-el-43-6-por-ciento-de-la-generacion-de-2020-su-mayor-cuota-desde-existen-registros> (accessed 17.03.2021).

⁷ Miranda I. *Por que' en Suecia no hay vertederos y Espana acumula millones de toneladas de basura cada año*. ABC, 27.05.2019. Available at: https://www.abc.es/sociedad/abci-suecia-no-vertederos-y-espana-acumula-millones-toneladas-basura-cada-201905270341_noticia.html (accessed 17.03.2021).

⁸ Gamarra D. *España es el segundo país de Europa que mas plasticos vierte al Mediterraneo*. El Confidencial, 20.08.2019. Available at: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/ciencia/2019-08-20/espana-plastico-mediterraneo-medioambiente_2184715/ (accessed 17.03.2021).

конкурентоспособность экономики Испании и благосостояние ее населения в обозримый период.

НАЛОГОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

По мнению к.э.н., старшего научного сотрудника Центра европейских исследований ИМЭМО РАН **Г.Н. Понеделко**, краеугольным камнем социальной и налоговой политики левого коалиционного правительства Испании в столь сложное для страны время стало принятие 29 мая 2020 г. масштабной программы поддержки социально уязвимых слоев населения⁹. Задача программы – борьба с бедностью и снижение доли домохозяйств с годовым доходом ниже 50% средненационального уровня (10.070 евро в год). Для ее реализации с 1 июня 2020 г. в стране введен гарантированный минимум базового дохода (*Ingreso mínimo vital, IMV*) для граждан в возрасте от 18 до 65 лет. Его размер определяется типом домохозяйства, количеством его членов и их совокупным доходом, включая наличие недвижимости. Всего предусматривается 14 типов домохозяйств с выплатами от 461.5 евро ежемесячно на одинокого взрослого без детей до 1.015 евро и выше для семей с детьми. Предполагается, что бенефициарами дополнительных выплат станут 2.3 млн испанцев (включая 30% детей), или 850 тыс. домохозяйств, из которых почти 16% – семьи с одним родителем.

Каким образом и в какой мере удастся реализовать поставленную задачу, учитывая, что доля государственных расходов в ВВП составляет 41.9% (против 46.7% в Еврозоне, 56.5 – во Франции, 48.4% – Италии), а разница в доходах еще больше – 37.4% (против соответственно 35.4% ВВП и 41.7% ВВП), покажет будущее.

Несмотря на то, что основные надежды на реализацию своих планов правительство связывает с получением значительной финансовой помощи со стороны ЕС, не менее актуальная задача – поиск собственных внутренних ресурсов путем проведения более агрессивной фискальной политики по отношению к налогоплательщикам или же за счет ее новых субъектов и объектов. Фактически это означает создание новой модели налогового законодательства.

Неотъемлемая составная часть “Плана восстановления, трансформации и резильентности” – “План модернизации налоговой системы для инклюзивного и устойчивого роста”. Последний включает серию первоочередных шагов по реформированию фискального законодательства в 2021 г., а в перспективе ориентированный на создание новой налоговой модели со среднеевропейским показателем доли государственных сборов в ВВП, “обеспечивающим объем налоговых поступлений достаточных для финансирования государства всеобщего благосостояния”¹⁰. На первом этапе решения этой задачи предполагается взимание доли с определенных цифровых услуг и финансовых операций, известные как ставки *Google* и *Tobin* (введены в январе 2021 г.), новых экологических налогов (на размещение и сжигание мусорных отходов, одноразовую пластиковую упаковку, использование автомагистралей), пересмотр НДС, других косвенных сборов и акцизов на авиаперевозки, безалкогольные напитки, табак, дизельное топливо и бензин, по размерам которых Испания значительно уступает среднеевропейским показателям, а в дальнейшем – установление одинаковых критериев налогообложения и гармонизация фискальной системы автономных сообществ.

Ожидается, что уже во втором квартале 2021 г. вступит в силу “Закон по борьбе с мошенничеством”, который значительно ужесточит штрафные санкции против налоговых уклонистов, в первую очередь в теневой экономике (по некоторым оценкам, ее доля

⁹ Loren E. *El Gobierno aprueba un plan histórico para combatir la pobreza en España*. Huffpost, 29.05.2020. Available at: https://www.huffingtonpost.es/entry/el-ingreso-minimo-vital-llegara-a-850000-hogares_es_5ed0dc44c5b6b8a60949c852 (accessed 17.03.2021).

¹⁰ *Presentación Ministra de Hacienda. Presentación de los Componentes 27, 28 y 29: fiscalidad, lucha contra el fraude y eficacia del gasto público*. Gobierno de España, 10.05.2021. Available at: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdepremsa/notaspremsa/hacienda/Paginas/2021/100521-componentes-hacienda.aspx> (accessed 17.03.2021).

до сих пор составляет около четверти ВВП)¹¹, вводит запрет на фискальные амнистии, использование программного обеспечения двойного назначения, ограничивает наличные расчеты, пересматривает концепцию оффшорных зон. С целью повышения эффективности налоговой службы в ближайшие планы правительства входят создание интегральной цифровой администрации, а также независимого органа фискальной ответственности (*Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*), который обеспечит мониторинг и оценку государственных расходов.

Предполагается, что наряду с косвенными налогами, важную роль в увеличении фискальных поступлений должно сыграть и реформирование ныне существующей структуры прямого налогообложения, “улучшение ее возможностей с точки зрения налоговой справедливости и платежеспособности налогоплательщиков”. Правительство намерено увеличить давление на две категории “богатых” налогоплательщиков¹² с высоким уровнем доходов. Максимальная предельная ставка подоходного налога с физических лиц, чей доход превышает 130 тыс. евро, вырастет на два пункта и составит 47%, а с доходов свыше 300 тыс. евро – на четыре пункта до 49%¹³. Одновременно на 4% предлагается увеличить отчисления с инвестиционных вложений и банковских вкладов (свыше 50 тыс. евро), внести изменения в налогообложение крупных состояний, наследства и недвижимости. По оценке леворадикальной партии “Подemos”, входящей в правительственную коалицию, только введение прогрессивного налога (от 2 до 3.5%) на 1000 крупнейших частных активов (от 1 млн евро) позволит казначейству получить дополнительно 11 млрд. евро, что повысит долю налогов в ВВП на 1%.

Что касается корпоративного налога, то в настоящее время его общая ставка (25%), сниженная за последнее десятилетие, превышает средний показатель по ОЭСР (23.5%). Это означает, что даже незначительное повышение ставки корпоративного налога может вызвать нежелательный отток капитала из Испании в страны и регионы с более низким уровнем прямого налогообложения. В целом, однако, проблема справедливого корпоративного налогообложения требует серьезной дискуссии, в том числе и на международном уровне. То же относится и к установлению других видов налогов и налоговых ставок, а в более широком смысле – созданию более справедливого механизма перераспределения ВВП, препятствующего нарастанию доходов и высокой концентрации богатства в руках незначительного количества хозяйствующих субъектов и физических лиц.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПАНСКИХ КОМПАНИЙ

В последнее десятилетие одним из важнейших факторов развития испанской экономики остается хозяйственная деятельность корпоративных субъектов. Вклад международного бизнеса крупнейших листинговых компаний ключевого испанского фондового индекса *IBEX-35* очень велик, обращает внимание м.н.с. Центра европейских исследований ИМЭМО РАН **К.А. Никулин**. Крупные испанские ТНК продолжают генерировать значительную часть доходов за рубежом даже в условиях пандемии. Большинство крупнейших испанских ТНК сформировали более 80% собственного оборота за рубежом в 2020 г. (см. табл. 1).

¹¹ Rodríguez J. *Sánchez falsea los datos: España ya paga más impuestos que Japón o Suecia*. Esdiario, 13.04.2021. Available at: <https://www.esdiario.com/economia/456977252/Sanchez-falsea-los-datos-Espana-ya-paga-mas-impuestos-que-Japon-o-Suecia.html> (accessed 17.04.2021).

¹² Romero A. *El Gobierno centra la reconstrucción en reforzar la Sanidad y el PSOE deja fuera el impuesto a las grandes fortunas*. Público, 24.06.2020. Available at: <https://www.publico.es/politica/gobierno-centra-reconstruccion-reforzar-sanidad.html> (accessed 17.03.2021).

¹³ Maestre R.J. *Así serán las subidas del IRPF por la crisis del coronavirus*. El Blog Salmón, 04.06.2020. Available at: <https://www.elblogsalmon.com/economia-domestica/asi-seran-subidas-irpf-tesis-coronavirus> (accessed 17.03.2021).

Таблица 1. Оборот крупнейших ТНК Испании в 2014–2020 гг. по отраслям (млн евро) и доля зарубежных поступлений в обороте (%)

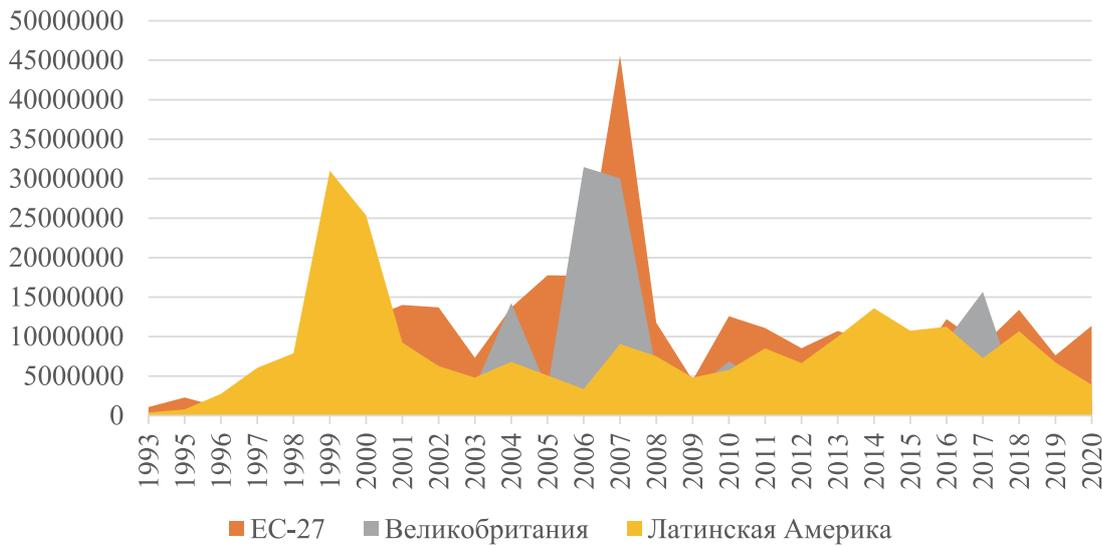
Компания	Сектор и место в международных рейтингах	2014	2017	2018	2019	2020
<i>Acciona</i>	строительство, № 5 по развитию и управлению структурой ветряных генераторов	6.499 45.8%	7.254 56.3%	7.493 57.6%	7.119 58.7%	6.472 58.7%
<i>ACS</i>	строительство и услуги, № 1 разработчик и управляющий проектами транспортной инфраструктуры, № 4 по капитализации	34.881 84.0%	34.898 87.3%	36.510 85.8%	38.008 86.1%	34.937 85.9%
<i>Amadeus IT Holding</i>	IT услуги, № 1 в сфере онлайн бронирования	3.418 95.0%	4.852 95.0%	4.851 96.2%	5.570 96.8%	2.174 97.4%
<i>Banco Santander</i>	банковское дело, № 2 по капитализации среди банков еврозоны, № 1 франшиза в Латинской Америке, № 8 по капитализации	54.656 84.2%	56.041 87.3%	54.229 86.9%	54.614 88.2%	45.741 87.0%
<i>BBVA</i>	банковское дело, № 5 банк в Европе, № 1 среди европейских банков по ПИИ в Северную Америку, № 18 по капитализации	22.838 69.0%	29.296 82.6%	29.787 83.4%	26.732 82.4%	22.389 79.1%
<i>Grifols</i>	фармацевтика, № 14 по капитализации, № 1 в производстве препаратов из плазмы крови	3.355 93.3%	4.318 94.4%	4.436 94.1%	5.099 94.7%	5.340 93.6%
<i>IAG</i>	авиакомпания, № 7 среди мировых авиакомпаний, № 3 в Европе по уровню дохода	–	21.329 86.5%	22.522 85.8%	23.584 85.9%	6.819 83.1%
<i>Iberdrola</i>	электроэнергия, № 1 производитель электроэнергии из возобновляемых источников, № 3 по капитализации (после NextEra и Enel)	30.032 52.2%	31.263 57.6%	35.017 59.6%	36.438 60.2%	33.145 63.4%
<i>Indra</i>	IT услуги, № 1 в производстве авиадиспетчерского оборудования	2.938 61.0%	3.012 53.9%	3.101 49.9%	3.204 50.4%	3.043 48.0%
<i>Inditex</i>	ритейлер одежды, № 1 ритейлер изделий моды, № 1 по капитализации	18.117 81.0%	25.336 83.7%	26.145 83.8%	28.286 83.1%	20.402 84.1% (оценка)
<i>Mapfre</i>	страхование, № 10 в Европе по страховым взносам, № 11 по капитализации	17.879 61.4%	19.310 65.4%	19.211 62.5%	18.856 63.6%	16.702 62.6%
<i>Naturgy (F. Gas Natural Fenosa)</i>	газ и электроэнергетика, № 18 по капитализации	24.697 48.2%	23.306 53.8%	24.279 53.9%	19.350 51.5%	15.345 48.0%
<i>Repsol</i>	нефтегазовый сектор, № 12 по капитализации, № 7 нефтегазовая компания в Европе	45.842 46.2%	41.668 50.3%	49.870 49.2%	44.098 46.9%	33.282 48.7%
<i>Telefónica</i>	телекоммуникации, № 4 оператор по количеству подключений к услугам, № 4 по капитализации	43.458 76.0%	52.007 75.6%	48.712 73.7%	47.814 73.6%	43.076 71.2%

Источник: составлено автором на основе докладов *BME Spanish Exchanges, National Securities Market Commission (CNMV)*, рейтинговых агентств *Interbrand, Public Works Financing, BrandFinance, Bloomberg, Fortune, Forbes*, годовых докладов компаний, данных В. Числета, Э. Гарсии-Каналь и М. Гильена.

Инвестиции испанских компаний как заключительный этап интернационализации способствовали превращению страны в мирового лидера в таких стратегических отраслях, как банковская и финансовая сферы, возобновляемая энергетика, телекоммуникации, транспорт и связь, строительство. Такой вектор развития испанских ТНК стал особенно важен для национальной экономики во время мировых экономических кризисов.

Например, во время национального кризиса 2008–2014 гг., катализатором которого стал глобальный финансово-экономический кризис, многие страны базирования филиалов испанских ТНК (особенно в Латинской Америке, см. рис. 1) более успешно справились с кризисными проявлениями в своей экономике. Хотя международный доход компаний IBEX включает экспорт, согласно статистике, большая часть их прибыли поступает от доходов, полученных их дочерними предприятиями за рубежом.

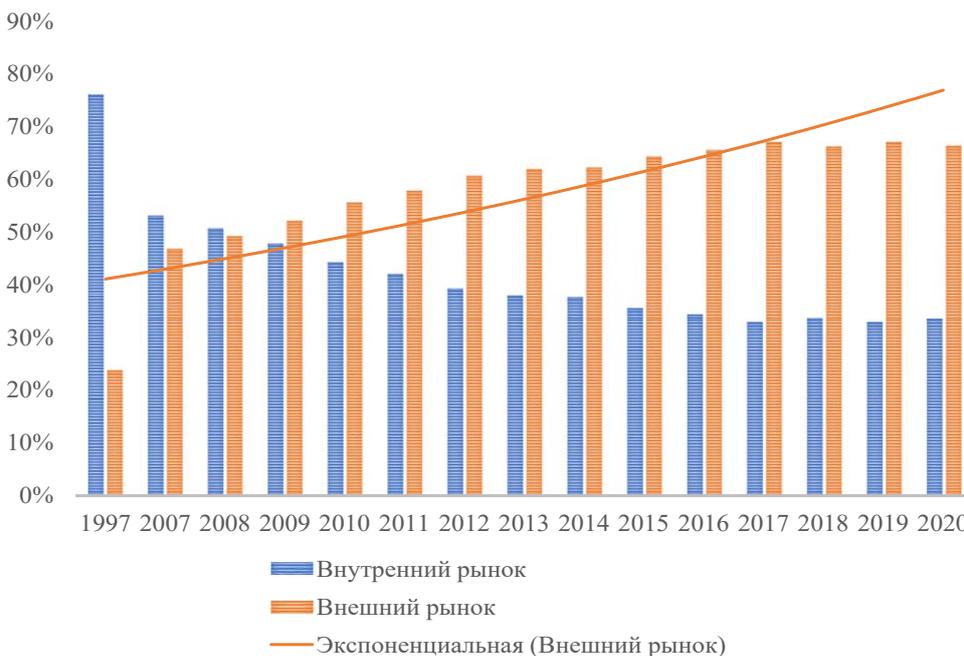
Рисунок 1. Географическая структура испанских ПИИ в 1993–2020 гг., тыс. евро



Источник: составлено автором по базе данных ПИИ Испании datacomex.comercio.es.

Пандемия вызвала в 2020 г. беспрецедентную для многих десятилетий глобальную экономическую рецессию, которая серьезно повлияла на бизнес-мультипликаторы. Оборот крупных испанских листинговых компаний в 2020 г. оказался на 20% меньше, чем в 2019 г., как по деятельности за рубежом, так и внутри страны. Несмотря на столь неблагоприятный сценарий, доля зарубежных поступлений в обороте *IBEX* сохранилась на уровне аналогичном 2019 г. и составила 66 центов на каждый заработанный евро (рис. 2). Такой вектор внешнеэкономического развития *IBEX-35* обеспечивает Испанию своего рода “подушкой безопасности”. Даже при годовом падении оборота компаний доля доходов, поступающих из-за рубежа, постепенно растет или остается на одном уровне. Примеры роста во время пандемии демонстрируют испанские компании, занятые в ВИЭ.

Рисунок 2. Доля зарубежных и внутренних поступлений в обороте испанских компаний, котирующихся на *IBEX*, %



Источник: составлено автором на основе докладов *BME Spanish Exchanges*.

Положительная динамика внешнеторговых операций свидетельствует и об успешной реализации страной стратегии развития внешнеэкономической деятельности, что способствует продвижению национальных экономических интересов и повышению международной конкурентоспособности Испании, в том числе за счет добавления в пул новых корпоративных игроков из числа малых и средних предприятий.

В таких условиях испанское правительство, опираясь на механизм государственно-частного партнерства, активизировало усилия по развитию интернационализации МСБ и увеличения международной прибыли ТНК страны с главной целью закрепить позитивное влияние внешнего экономического сектора. 16 институтов поддержки в сфере экспорта, инвестиций, развития и инноваций по состоянию на 2019 г. оказали существенную поддержку испанским компаниям за счет предоставления консалтинговых услуг, грантов и кредитных линий на сумму более 50 млрд евро за последнее десятилетие. Это множество институтов централизовано и работает под руководством Государственного секретариата по торговле, который поддерживает прямые отношения с компаниями посредством государственного Фонда интернационализации. Фонд предоставляет финансовую поддержку в виде кредитов, как для экспортных, так и для инвестиционных операций испанских компаний за рубежом. Ключевым элементом для интернационализации национального МСБ стала государственная корпорация под руководством Госсекретариата *ICEX* "Испания: экспорт и инвестиции", которая сопровождает испанские компании на всех этапах подготовки и реализации внешнеэкономической деятельности.

Финансирование проектов интернационализации осуществляется по нескольким линиям как отдельных институтов, так и внутри механизма *ICEX*. Достаточно уникальны кредитные линии по поддержке испанских ПИИ за рубеж. Официальный кредитный институт в рамках траншей по финансированию инвестиций и обеспечению ликвидности финансирует компании до 12.5 млн евро в рамках корпоративных операций с ПИИ в зарубежные производственные фонды и даже слияния и поглощения. Фонды официального кредитного института и национальная инновационная компания *ENISA*, полугосударственная компания по финансированию развития *COFIDES* предлагают по линиям развития международной конкурентоспособности миллионные гранты или кредитные линии до 15 млн евро для экспансии испанских компаний. Компания по страхованию экспортных кредитов с государственным участием *CESCE* осуществляет соответствующее страхование и комплексное управление рисками, которые сопутствуют интернационализации. *ICEX* всесторонне сотрудничает с указанными институтами в рамках собственных подпрограмм.

Успешное развитие внешнеэкономической деятельности в Испании, наблюдаемое в предыдущие годы, а также анализ эффективности "Плана восстановления, трансформации и резильентности" выявили тот факт, что наличие документа, который послужил бы руководством для развития интернационализации национальной экономики является большим преимуществом. Кроме того, было выявлено, что для более успешного развития деятельности в этом направлении необходим гибкий документ долгосрочного планирования, отражающий государственную политику в области внешнеэкономической деятельности.

По итогам выхода из мирового экономического кризиса, а затем долгового в ЕС, правительством Испании в Стратегии интернационализации на период 2017–2027 гг. была подчеркнута важность внешнеэкономического сектора и в качестве бессрочной цели обозначена его поддержка, предполагающая увеличение числа компаний, ведущих международную деятельность, продвижение инновационного производства и ПИИ, а также развитие образовательного процесса и совершенствование кадровой политики. Среди наиболее перспективных отраслей экономики правительством выделены наукоемкие и ресурсоемкие технологии, возобновляемые источники энергии, информационные технологии. Эволюция стратегии содействия интернационализации становится постепенной: с точки зрения текущей ситуации в испанской экономике появляются гибкие двухлетние среднесрочные планы, первый из которых, рассчитанный на 2017–2019 гг., был интегрирован непосредственно в Стратегию интернационализации 2017–2027. Гибкость им придают определение сильных и слабых сторон, возможностей

и угроз, соответственно, это позволяет более эффективно управлять приоритетными направлениями действий в выполнении глобальных целей интернационализации.

Институциональная гибкость стратегии интернационализации продиктовала создание шокового плана в условиях пандемии COVID-19 в поддержку интернационализации испанских компаний. Сеть экономических и коммерческих офисов ICEX сыграли ключевую роль в регулировании соответствующих коммерческих операций в условиях пандемии, адаптируясь к сложившейся беспрецедентной ситуации. Комплекс мер, реализованных в рамках этого плана, позволил выделить около 3 млрд евро конкретно для содействия интернационализации. Особое внимание было уделено малому и среднему бизнесу и увеличению кредитных линий.

Таким образом, ставка на развитие внешнеэкономического сектора испанской экономики играет положительную роль в выходе страны из кризисных явлений. Географическая диверсификация активов испанских ТНК, стимулирование экспорта товаров и услуг, вероятно, позволят национальной экономике быстро восстановиться после текущего кризиса. Наличие гибкой и централизованно управляемой стратегии интернационализации является значительным конкурентным преимуществом.

В связи с озвученным выше, изучение опыта деятельности испанских институтов в области интернационализации представляется актуальным для развития институтов поддержки внешнеэкономической деятельности других стран. В этом смысле практическая значимость исследования заключается в возможных выводах и рекомендациях, которые могут быть адаптированы к реалиям российской экономики.

Степень применимости испанского опыта обеспечена несколькими факторами. Во-первых, Испанию и Россию следует рассматривать в рамках региональных подсистем: ибероамериканской и Малой Евразии (включающей постсоветские республики кроме стран Прибалтики и России). Данные системы представляют совокупность ряда государств, которые объединены общностью исторического развития и культурных связей, членством в межправительственных институтах и активным сотрудничеством, а также наличием страны “бизнес-ядра” – Испании и России. Именно особенности геополитического влияния Испании на страны Латинской Америки, а также России на постсоветское пространство делают возможным сопоставление процесса интернационализации испанских и российских компаний из различных отраслей.

Во-вторых, хотя испанская экономика более диверсифицирована, на корпоративном уровне отраслевое развитие испанской экономики напоминает российское – с доминированием энергетических, финансовых, инфраструктурных и телекоммуникационных компаний. В обеих странах прослеживается недостаточность расходов на НИОКР (не более 1.24% ВВП в 2010-х годах в Испании и 1.1% – в России, тогда как средний показатель по ЕС составил около 2%). Согласно отчету Европейской комиссии по Испании, испанский экспорт в 2019 г. был сконцентрирован на низкотехнологичных товарах и услугах, конкурирующих в основном по цене.

Таким образом, работа круглого стола позволила выделить ключевые характеристики испанской экономики сегодня с учетом последних кризисных тенденций на всех уровнях: страновом, региональном и глобальном. Анализ как макроэкономических и микроэкономических индикаторов ее состояния, так и императивов ее развития, диктуемых на национальном и наднациональном уровнях в условиях глобальной турбулентности, позволил выявить наиболее важные тренды развития экономики страны.

Будучи одним из главных бенефициаров европейского фонда “ЕС следующего поколения”, Испания не только обладает необходимыми инструментами для вывода экономики из кризисных явлений, но и способна придать мощный импульс процессам социально-экономической цифровизации, развитию инновационного производства

и “зеленой экономики”. Существующие “зеленые” корпоративные мощности вкупе с инфраструктурным потенциалом страны способны стать локомотивом экономического развития, каковым в 1990-х годы были банковский и телекоммуникационный секторы.

Тем не менее в стране существует комплекс социально-экономических проблем, которые остаются в “подвешенном” состоянии с конца первого десятилетия XXI в. Шок от пандемии усугубил кризисную ситуацию на рынке труда, нанес критический удар туристической отрасли, на время заморозил ключевые для страны реформы, споры по которым идут с 2015 г. между ведущими испанскими партиями.

Прогнозирование остается наиболее трудной задачей исследований испанской социально-экономической модели. Перед Испанией стоит ряд амбициозных задач: улучшение ключевых макроэкономических показателей, стимулирование интернационализации новых экспортно ориентированных компаний малого и среднего бизнеса, совершенствование механизмов государственно-частного партнерства, формирование социально-экономической политики, способствующей росту занятости и производства. С этой точки зрения выполнение представленных левым коалиционным правительством планов, достижение консенсуса с правыми политическими силами, продуманный выбор испанским политическим и корпоративным истеблишментом экономических рычагов, способных смягчить остроту целого спектра рассмотренных проблем, станут определяющими факторами развития национальной экономики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Хесин Е.С., общ. ред., Квашнин Ю.Д., Клинова М.В., Невская А.А., отв. ред. *Европейский союз в мировом хозяйстве: проблемы конкурентоспособности*. Москва, ИМЭМО РАН, 2020. 317 с. [Khesin E.S., Kvashnin Yu.D., Klinova M.V., Nevskaya A.A., eds. *The European Union in the World Economy: Competitiveness Issues*. Moscow, IMEMO RAN, 2020. 317 p. (in Russ.)]
2. Квашнин Ю.Д., Кудрявцев А.К., Плевако Н.С., Швейцер В.Я., ред. *Выборы в Европарламент – 2019: национальные ответы на дилеммы европейской интеграции*. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 178 с. [Kvashnin Yu.D., Kudryavtsev A.K., Plevako N.S., Shveitser V.Ya., eds. *European Parliament Elections 2019: National Responses to the Dilemmas of European Integration*. Moscow, IMEMO RAN, 2019. 178 p. (In Russ.)]
3. Кузнецов А.В., ред. *Современная Испания: проблемы и решения*. Москва, ИМЭМО РАН, 2018. 101 с. [Kuznetsov A.V., ed. *Modern Spain: Problems and Solutions*. Moscow, IMEMO RAN, 2018. 101 p. (In Russ.)]
4. Трофимова О.Е., ред. *Миграционные процессы в Евросоюзе: современные проблемы и вызовы / под ред. Москва, ИМЭМО РАН, 2019. 211 с. [Trofimova O.E., ed. *Migration Processes in the European Union: Modern Problems and Challenges*. Moscow, IMEMO RAN, 2019. 211 p. (In Russ.)]*
5. Яковлев П.П., Куракина-Дамир А.А., отв. ред. *Испания в новой национальной и международной реальности*. Москва, ИЛА РАН, 2020. 121 с. [Yakovlev P.P., Kurakina-Damir A.A., eds. *Spain in a New National and International Reality*. Moscow, ILA RAS, 2020. 121 p. (In Russ.)]
6. Anderton R., Jarvis V., Labhard V., Petroulakis F., Rubene I., Vivian L. The Digital Economy and the Euro Area. *European Central Bank*, 2020. Available at: https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2021/html/ecb.eb.art202008_03~da0f5f792a.en.html (accessed 23.04.2021).
7. Derrien G. EcoFlash. Spain: Hopes of a Green Recovery. *BNP Paribas*, 09.06.2020. Available at: <https://economic-research.bnpparibas.com/html/en-US/Hopes-green-recovery-6/9/2020,39021> (accessed 17.03.2021).
8. Prieto G. ¿Es posible una España con energía totalmente renovable? *Geografía Infinita*. Available at: <https://www.geografiainfinita.com/2020/01/es-posible-una-espana-con-energia-totalmente-renovable/> (accessed 17.03.2021).

SPAIN'S ECONOMIC POLICY IN A NEW PHASE OF EUROPEAN INTEGRATION

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 71-89)

Received 03.06.2021.
Accepted 16.06.2021.

On April 29, 2021, IMEMO RAS held a round table chaired by the Academician of the Russian Academy of Sciences, a member of the Directorate of IMEMO RAS V.G. Baranovsky and organized by the Center of European Studies of the IMEMO RAS under the leadership of Candidate of Historical Sciences Yu.D. Kvashnin. The round table participants analyzed the key problems of modern Spain's economy in the context of the emergence of new challenges of a global and regional nature. The discussion focused on the dynamics of the Spanish economy and its reaction to both a set of internal

problems and external crises. In the context of unprecedented support for citizens and businesses from European regulators, Spain has become one of the primary beneficiaries in the distribution of European funds. Until 2027, the country will receive 170 billion euros. On the one hand, this will significantly boost the potential of the national economy in the long term regarding the country's role for the EU resilience and sustainability. The country's business is capable of significantly accelerating the economy through a successful foreign economic sector. The EU funds' emphasis on the Green Deal and the dominance of a government coalition with a special focus on the Green Agenda create favorable conditions for the promotion of Spanish energy multinationals at the global level. Nevertheless, Spain has been facing a number of socio-economic and political problems for a long time. Among them are high unemployment rate, significant budget deficit and political instability. The pandemic has greatly exacerbated the complexity of this range of problems. Their solution depends on the ability of the national political establishment to consolidate the existing levers and to ensure sustainable development of the economy through reforms. The assimilation of all-European fund resources, record for the country, greatly simplifies the tasks Spain is facing, but a political consensus is needed. The main speakers of the event included A.V. Avilova, K.A. Nikulin and G.N. Ponedelko from the Center of European Studies of the IMEMO RAS; I.L. Prokhorenko from the Department of International Political Problems of the IMEMO RAS; V.M. Tayar and P.P. Yakovlev from the Center of Iberian Studies of the Institute of Latin America RAS; T.V. Sidorenko from the National Research University Higher School of Economics; and T.I. Malashenko from the Department of Business Administration of the joint venture 'Digital Industrial Platform'. The review of the round table discussions was prepared by Kirill A. Nikulin, the junior researcher of the Center of European Studies of the IMEMO RAS (nikulin@imemo.ru, ORCID: 0000-0001-6314-0447).

Keywords: Spanish economy, Spanish economic model, digitalization of the Spanish economy, green economy in Spain, Spain's foreign trade, tax regulation in Spain, Spain's regions, European integration, European Union, COVID-19 pandemic.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-71-89

