



# **Анализ и прогноз**

**Журнал ИМЭМО РАН**

**Analysis and Forecasting**

**IMEMO Journal**

**2021'4**

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

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

**Учредитель и издатель**

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

**Главный редактор:**

И.Л. Прохоренко

**Редакция:**

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

**Журнальная верстка:**

ООО «Верди»

**Верстка web-страниц:**

Е.А. Клюева, А.А. Попонин

**Дизайн обложки:**

С.В. Сафонов

**Контакты редакции:**

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

**Официальный сайт журнала:**

<https://afjournal.ru>

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

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

**Founder and Publisher**

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

**Editor-in-Chief:**

Irina Prokhorenko

**Editorial Staff:**

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

**Layout and Design:**

Ltd Verdi

**Website Design:**

Evgenia Kliueva, Alexey Poponin

**Cover design:**

Sergey Safonov

**Contacts:**

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

**Website:**

<https://afjournal.ru>

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬ:**

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

**ЧЛЕНЫ РЕДКОЛЛЕГИИ:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**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

**ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

**Финансовые аспекты “Европейской зеленой сделки”**

*Стрежнева М.В.* .....13

**Европейское зеленое движение в условиях кризиса: новые подходы**

*Ровинская Т.Л.* .....24

**ДИНАМИКА СОЦИАЛЬНЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОСТРАНСТВ**

**“Бесконфликтная Арктика”: Pro et Contra**

*Лабецкая Е.О.* .....34

**Международные программы Евросоюза в сферах высшего образования и науки в условиях пандемии**

*Харитонова Е.М.* .....47

**COVID-19 Related Development Aid Provided by the US and the Russian Federation**

*Beletskaya M.Yu.* .....58

**Роль научного дискурса в трансформации стратегии национальной безопасности Великобритании**

*Алешин А.А.* .....72

**TO READERS**

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

**REGIONAL INTEGRATION STUDIES**

**Financial Aspects of the European Green Deal**  
*Strezhneva M.V.* .....13

**The European Green Movement in Times of Crisis: New Approaches**  
*Rovinskaya T.L.*.....24

**DYNAMICS OF SOCIAL AND POLITICAL SPACES**

**“Conflict-Free Arctic”: Pro et Contra**  
*Labetskaya E.O.* .....34

**European Union Higher Education and Science Programs  
During the COVID-19 Pandemic**  
*Kharitonova E.M.* .....47

**COVID-19 Related Development Aid Provided by the US and the Russian Federation**  
*Beletskaya M.Yu.* .....58

**Scientific Discourse Role in the UK National Security Strategy Transformation**  
*Aleshin A.A.* .....72

## ПРЕДСТАВЛЯЕМ НОМЕР

Дорогие читатели!

Представляем вашему вниманию четвертый, последний в 2021 г., выпуск нашего журнала. В этом выпуске две рубрики – **“Интеграционные исследования”** и **“Динамика социальных и политических пространств”**. Номер посвящен анализу финансовых аспектов “зеленого курса” Европейского союза, идеологической эволюции европейского “зеленого” движения от радикальной оппозиции к политическому конформизму и прагматизму, конфликтного потенциала Арктики, международной помощи на цели развития в период пандемии *COVID-19*, роли научного дискурса в трансформации стратегии национальной безопасности Великобритании.

В рубрике **“Интеграционные исследования”** – “зеленые” проблемы Европейского союза. Известный специалист по теории и практике европейской интеграции, доктор политических наук, профессор, главный научный сотрудник, руководитель группы институциональных проблем международных отношений отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН Марина Вадимовна Стрежнева детально рассматривает финансовые аспекты “Европейской зеленой сделки”, в том числе использование инновационных инвестиционных стратегий. Автор объясняет, какими методами Европейская комиссия мобилизует публичные и частные финансовые средства на осуществление “зеленого перехода”. Уточняет понимание “устойчивого” инвестирования, на которое опираются институты ЕС в процессе выработки финансовых решений. Показывает, как и почему в продвижении международного измерения “Зеленой сделки” Евросоюз использует рыночную и регуляторную мощь для внедрения трансграничного углеродного налога, детали которого вызывают сомнения за рубежом, в том числе и в особенности в России.

В исследовании Татьяны Леонидовны Ровинской, кандидата политических наук, старшего научного сотрудника сектора теории политики ИМЭМО РАН “Европейское зеленое движение в условиях кризиса: новые подходы” изучается идеологическая эволюция “зеленого” движения в Европейском союзе от радикальной оппозиции к политическому конформизму и прагматизму. Автор выделила два принципиально важных момента в развитии “зеленой” идеологии в Европе: во-первых, опора на гражданское общество и, во-вторых, чрезвычайная ситуация/кризис как необходимое условие и импульс к развитию. В силу принадлежности экологических партий к левому крылу традиционного политического спектра наблюдается сближение политических позиций “зеленых” и “левых”: партийные программы “зеленых” в настоящее время носят преимущественно социально-экологический характер. За основу взята принятая в 1992 г. государствами мира Концепция устойчивого развития, “примиряющая” экологию с экономикой. На примере экологической партии “Союз 90/Зеленые” (крупнейшей и наиболее авторитетной в мире) автор проследила вектор развития от оппозиционной политической силы к третьей по численности партии во власти (по итогам выборов в Бундестаг 2021 г.), от альтернативной партии к “прогрессивной силе левого центра” и оплоту “зеленой буржуазии”. Кризис 2019–2021 гг. в связи с пандемией *COVID-19* значительно способствовал смещению приоритетов в сторону “зеленой” политики и экономики в Западной Европе и во всем мире, что существенно усиливает позиции немецкой экологической партии и всего европейского “зеленого” движения. Таким образом, экологические партии стран Западной Европы фактически становятся партиями политического мейнстрима. Результаты исследования были представлены 18 ноября 2021 г. на научной конференции в ИМЭМО РАН «“Зеленая” повестка в политике Европейского союза» (см.: <https://www.imemo.ru/news/events/text/nauchnaya-konferentsiya-zelenaya-povestka-v-sovremennoy-evrope>).

Рубрику **“Динамика социальных и политических пространств”** открывает статья кандидата экономических наук, ведущего научного сотрудника сектора общих проблем международных отношений отдела международно-политических проблем ИМЭМО

РАН Екатерины Олеговны Лабецкой «“Бесконфликтная Арктика”: *Pro et Contra*». Автор, изучая конфликтный потенциал Арктики, использует в своем исследовании в том числе пространственный подход и термин “Трансарктика” (*Trans-Arctic*, по аналогии с *Trans-Atlantic* и *Trans-Pacific*) – формирующееся транснациональное политическое пространство мирового Заполярья, его гуманитарно-геополитическая надстройка. Многолетний опыт в аналитической журналистике, личные контакты и наблюдения на “полях” международных форумов по проблемам приполярных территорий позволили автору выделить спектр угроз, которые способны привести к возникновению конфликтной ситуации в этом регионе.

Статья кандидата политических наук, старшего научного сотрудника сектора международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН Елены Марковны Харитоновой “Международные программы Евросоюза в сферах высшего образования и науки в условиях пандемии” выявляет влияние пандемии коронавирусной инфекции на один из важных инструментов “мягкой силы” Европейского союза – международные программы в области науки и высшей школы. Карантинные и ограничительные меры, локдауны и закрытие границ существенно ограничили международную мобильность студентов, преподавателей и ученых и негативно сказались на программах сотрудничества. Автор анализирует действия европейских структур, ответственных за администрирование программ в указанных сферах, и рассматривает меры, принятые в ответ на вызовы, возникшие в связи с пандемией. Несмотря на некоторую непоследовательность ответных мер и объективные трудности, опыт Евросоюза по преодолению негативных последствий пандемии в сферах высшего образования и науки оценивается в целом позитивно.

Статья нашей коллеги из Института США и Канады Российской академии наук, кандидата экономических наук, научного сотрудника Центра прикладных экономических исследований Марии Юрьевны Белецкой “Российская и американская помощь развитию в связи с *COVID-19*” (на английском языке) посвящена другому инструменту “мягкой силы” в условиях пандемии – международной помощи на цели развития. Автор изучает международную помощь со стороны Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации в качестве активных доноров и поставщиков вакцин против вируса *COVID-19*, используя последние публикации по рассматриваемой проблематике в научных журналах, актуальную информацию на официальных сайтах государственных органов США и России, а также агрегированные данные по борьбе с распространением коронавирусной инфекции. Результаты исследования показывают, что несмотря на большой разрыв между объемами помощи в целях развития США и России, политические амбиции и фактические цели политики помощи обеих стран схожи. Первоначальная реакция на пандемию была одинаковой. Однако по мере развития ситуации отношение к вакцинации и последующему предоставлению доз вакцины в качестве международной помощи оказалось различным в США и России. Соединенные Штаты в значительной степени сосредоточились на вакцинации своего населения, а Россия сделала акцент на использовании своей вакцины в качестве “мягкой силы” на международном рынке.

Закрывает рубрику статья научного сотрудника сектора международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН Александра Андреевича Алешина “Роль научного дискурса в трансформации стратегии национальной безопасности Великобритании”. Данная статья – всего лишь малая часть задуманного автором большого исследования влияния научного дискурса на международные отношения. Автор оценивает место и роль британского научного сообщества в процессе национального стратегического планирования, анализирует и систематизирует подходы экспертов и ученых к пониманию ключевых проблем стратегии национальной безопасности. Автором выявлен раскол исследователей как по проблеме будущей роли страны в мире, так и по вопросу мер, необходимых для обеспечения национальных интересов. Обоснована трансформация внешнеполитической идентичности Великобритании после Брежневского периода, обнаружена ее преемственность с идеей У. Черчилля о трех ключевых элементах роли страны в мире – влияние в Европе, Содружестве наций и сотрудничестве с США.

Дорогие читатели, этим выпуском мы завершаем 2021 г. В этом году мы открыли две новые рубрики – “*Multa paucis*” (Многое в немногих словах) и “*Post factum*” (После факта, после сделанного). Мы публиковали результаты научных исследований не только

сотрудников ИМЭМО РАН, но и авторов из ведущих образовательных и научных учреждений России. Мы значительно расширили научные и личные контакты, наш пул внешних авторов и рецензентов увеличивается, и мы открыты новым знакомствам. Но были в 2021 г. и потери: ушел из жизни член редакционной коллегии нашего журнала, доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра внешнеэкономических исследований Института США и Канады Российской академии наук Михаил Анатольевич Портной – авторитетный экономист-международник и удивительно интеллигентный человек. Нам будет очень не хватать его дружеского совета и доброжелательной поддержки.

До встречи в новом году в новом цвете журнала! Наши поздравления с наступающим 2022 годом!

*Прохоренко И.Л.*  
главный редактор журнала

## ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ “ЕВРОПЕЙСКОЙ ЗЕЛЕННОЙ СДЕЛКИ”

© СТРЕЖНЕВА М.В., 2021

СТРЕЖНЕВА Марина Вадимовна, доктор политических наук, *PhD*, профессор, главный научный сотрудник отдела международно-политических проблем, руководитель группы институциональных проблем международных отношений.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23 ([m.strezhneva@imemo.ru](mailto:m.strezhneva@imemo.ru)), ORCID 0000-0002-6561-4367.

---

Стрежнева М.В. Финансовые аспекты “Европейской зеленой сделки”. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 4, сс. 13-23. DOI: 10.20542/afij-2021-4-13-23

---

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-13-23

**УДК:** 339.9(4)

Статья поступила в редакцию 09.12.2021.

Статья принята редакцией 12.12.2021.

Климатическая политика Евросоюза стала главным приоритетом Европейской комиссии. Эта политика имеет как внутреннее, так и международное измерения. Под таким углом зрения в статье рассмотрены финансовые аспекты “Европейской зеленой сделки”, включающие использование инновационных инвестиционных стратегий. Продемонстрировано, какими методами Еврокомиссия мобилизует публичные и частные финансовые средства на осуществление “зеленого перехода”. Уточняется понимание “устойчивого” инвестирования, на которое опирается Брюссель в процессе выработки финансовых решений. Показано, как и почему в продвижении международного измерения “Зеленой сделки” Евросоюз использует рыночную и регуляторную мощь для внедрения углеродного налога, детали которого вызывают сомнения за рубежом, в том числе и в особенности в России.

**Ключевые слова:** Европейский союз, “Европейская зеленая сделка”, трансграничный углеродный налог, инвестиционный план, Фонд справедливого перехода, таксономия.

“Европейская зеленая сделка” (“Зеленая сделка”, ЕЗС) – пакет долговременных инициатив Европейского союза по климатической стратегии и дорожная карта по сокращению странами ЕС углеродных выбросов на 55% к 2030 г. и по достижению европейским интеграционным объединением к 2050 г. углеродной нейтральности, которая неминуемо потребует крупных капиталовложений, – была анонсирована председателем Европейской комиссии Урсулой фон дер Ляйен в декабре 2019 г.<sup>1</sup> Климатическую политику она провозгласила главным приоритетом для ЕК, чего не наблюдалось в практической повестке Комиссии прежнего состава, больше озабоченной безопасностью поставок энергетического сырья извне ввиду кризиса на Украине 2014 г. и осложнениями в отношениях с Россией [1, р. 6].

В Европейском союзе вводятся все более жесткие климатические и экологические стандарты для ведения бизнеса. Однако подходы, предполагающие повышенные уровни (квази)государственного вмешательства для насаждения климатоориентированного общественно-экономического транзита, не стоит считать уникально европейскими. Они проявились после мирового финансового кризиса 2008 г. в разных странах, включая США

---

<sup>1</sup> Уточним, что промежуточная цель сокращения выбросов на 55% к 2030 г. была обнародована в июле 2021 г.

[2] и Китай, в качестве реакции на климатический кризис. В данном случае вмешательство сосредоточено на направлении потоков публичного и частного капитала в ключевые для Евросоюза отрасли.

Речь в ЕС ведут о поощрении инвестиционных стратегий частных вкладчиков, которые интериоризируют (усваивают) затраты на экологию в качестве финансовых рисков – в противоположность экстернализации подобных рисков, что является стандартным принципом для большинства финансовых стратегий. Возникающие при этом проблемы решаются с помощью техник снижения рисков (*de-risking*), секьюритизации и хеджирования, предназначенных для высвобождения и пуска в ход большего объема частных финансов и ресурсов [3, р. 2]. Помимо мер по поощрению и канализированию частных инвестиций, “зеленый переход” включает сопутствующий пересмотр европейских норм регулирования и права, а также планы действий по ключевым отраслям хозяйствования.

В настоящей статье, с целью определения материальной обеспеченности “Европейской зеленой сделки”, ее финансовые аспекты, критично значимые для успеха ЕЗС в целом, помещены в более широкий политико-экономический контекст, включающий такие взаимозависимые категории, как приоритеты экологической политики ЕС, соответствующая политико-правовая компетенция институтов Евросоюза и его роль в международном сотрудничестве по климатическим проблемам, для чего, в частности, проанализированы имеющие прямое отношение к делу официальные документы, включая европейские регламенты и решения Совета министров. Тот факт, что в финансовых программах Евросоюза приоритет явно отдан сейчас реализации климатической повестки, повышает шансы на успех ЕЗС. Но одновременно, как показано в статье, для ее последовательной имплементации Брюсселю необходимо взаимопонимание с другими глобальными игроками и крупнейшими обладателями углеродоемких производств, начиная с России. Таким образом, внутриевропейская и международная стороны “Зеленой сделки” представлены здесь как непосредственно связанные между собой.

Пандемия COVID-19 глубоко поразила экономику Евросоюза, пагубно отразившись на ее эффективности. Но впечатляют и беспрецедентные для Европы меры реагирования на этот кризис, предпринятые Брюсселем весной 2020 г. в рамках политики сплочения<sup>2</sup>, такой финансовый инструмент, как программа “ЕС нового поколения” (*NextGenerationEU*)<sup>3</sup>, как и изменения, внесенные в систему собственных (бюджетных) ресурсов ЕС<sup>4</sup>. Взятые в совокупности, эти шаги говорят о том, что Евросоюз, с точки зрения своих финансов, теперь в принципе способен дать более внушительный ответ на современные социально-экономические вызовы, который и оформился в виде “Зеленой сделки”. В ее рамках Брюссель собирается по максимуму использовать финансирование, ставшее доступным ему, для реализации далеко идущих климатических целей.

## ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПЛАН

По подсчетам Комиссии, для выполнения ЕЗС потребуется 260 млрд евро дополнительных инвестиций ежегодно. Однако критики замечают, что при всей приблизительности сейчас подобных подсчетов в принципе названная цифра занижена как минимум на 40 млрд, поскольку она исходит из прежней планки сокращения выбросов парниковых газов в 40% к 2030 г. от уровня 1990 г. [4] Особенно больших расходов потребует наращивание доли возобновляемых источников энергии в

<sup>2</sup> См.: *Cohesion Policy Action Against Coronavirus*. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/coronavirus-response](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response) (accessed 01.12.21).

<sup>3</sup> В июле 2020 г. Европейский совет согласовал исторический план восстановления экономики. В нем впервые в практике ЕС нашел признание принцип общей задолженности от имени всех стран-членов. См.: регламент Совета министров ЕС от 14 декабря 2020 г., учредивший эту программу. Available at: <https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-establishing-a-european-union-recovery-instrument-to-support-the-recovery-in-the-aftermath-of-the-covid-19-pandemic/> (accessed 01.12.2021).

<sup>4</sup> Потолок собственных ресурсов Союза на 2021–2027 гг. был повышен на 0.6 процентных пункта (до 2% ВВП). См.: *Amended Proposal for a Council Decision on the System of Own Resources of the European Union, COM/2020/445 final*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0445> (accessed 01.12.2021).

структуре энергогенерации. Необходимо финансировать электрификацию транспорта, повышение энергоэффективности зданий и конструкций, а также вкладывать деньги в низкоуглеродные технологии. При этом, по заявлениям экологических НПО, и цель в 55% недостаточная, чтобы удержать глобальное потепление на приемлемых уровнях [5].

Одновременно с тем в ближайшие годы нагрузка на публичные финансы Евросоюза может вырасти в случае неблагоприятного разворачивания пандемии COVID-19, оттягивая средства, необходимые для осуществления задач по “зеленому” переходу. Опора на частные финансовые круги может обернуться слабым местом европейских планов, если, уже вложившись значительными средствами в углеводородную отрасль, крупные инвесторы станут отдавать предпочтение краткосрочной прибыли, а вовсе не долговременным климатическим расчетам [1, р. 9].

Как бы то ни было, из оглашенных ЕК намерений следует, что в рамках выполнения “Зеленой сделки” для наращивания ее финансирования будут использованы меры по стимулированию частных инвестиций, средства из государственных бюджетов (114 млрд евро) и весомая часть наднационального бюджета ЕС, в том числе для гарантийной поддержки частных инвестиций, осуществляемых через Европейский инвестиционный банк. ЕИБ определен в качестве климатического банка Евросоюза, который будет заниматься продвижением целей “Зеленой сделки” как в Европе, так и за ее пределами. Начиная с 2021 г., все операции ЕИБ должны согласовываться с положениями Парижского соглашения по климату 2015 г., включая цель по постепенному отказу от финансирования проектов, связанных с ископаемым топливом. Соответственно вышесказанному, одной из опор ЕЗС выступает Инвестиционный план<sup>5</sup>, непосредственно опирающийся на Европейскую политику сплочения и ст. 174 Договора о функционировании Европейского союза (ДФЕС), которая позволяет запускать проекты совместного финансирования с участием государств-членов<sup>6</sup>.

Инвестиционный план содержит три направления.

*Первое направление* – привлечение до 2030 г. не менее 1 трлн евро в формате социально ответственного (устойчивого) публичного инвестирования<sup>7</sup>. Из этой суммы 528 млрд евро дадут средства из многолетнего бюджета ЕС на период 2021–2027 гг. плюс сборы от европейской схемы торговли квотами на выбросы. Комиссия особо надеется в данной связи, что “большая, нежели когда-либо ранее, доля расходов на климат и экологические действия в европейском бюджете<sup>8</sup> поможет привлечь больше частного капитала, в чем ключевую роль призван играть Европейский инвестиционный банк”<sup>9</sup>.

*Второе направление* – активирующее. Речь идет о намерении обеспечить стимулы для разблокировки и перераспределения как публичных, так и (в особенности) частных капиталовложений. Реализуется План действий по стимулированию устойчивого финансирования<sup>10</sup> и принят регламент по соответствующей его нормам финансовой отчетности<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> См.: *The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism Explained*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24) (accessed 01.12.2021).

<sup>6</sup> В этой главе речь идет о действиях по укреплению в Евросоюзе экономического, социального и территориального сплочения.

<sup>7</sup> Озвученная сумма в 1 трлн евро публичных инвестиций не включает частные инвестиции. Подразумевается, что при выделении денег или ресурсов определенной компании либо венчурному предприятию инвестор будет руководствоваться экологическими и социальными соображениями, а также факторами корпоративного поведения.

<sup>8</sup> Всего не менее 30%.

<sup>9</sup> Цит. по: *Financing the Green Transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism*. Available at: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2020/01/14-01-2020-financing-the-green-transition-the-european-green-deal-investment-plan-and-just-transition-mechanism) (accessed 01.12.2021).

<sup>10</sup> *Explaining The EU Action Plan for Financing Sustainable Growth*. Подробнее см.: <https://www.unpri.org/sustainable-financial-system/explaining-the-eu-action-plan-for-financing-sustainable-growth/3000.article> (accessed 03.12.2021).

<sup>11</sup> Регламент вступил в силу. См.: *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council of 27 November 2019 on Sustainability-Related Disclosures in the Financial Services Sector (Text with EEA Relevance)*. Current Consolidated Version 12.07.2020. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2088/oj> (accessed 03.12.2021).

*Третье направление* – это практическая поддержка государственных органов и органов власти на местах, а также инициаторов обоснованных с точки зрения Комиссии “зеленых” проектов при их планировании, разработке и выполнении.

Главным инструментом Инвестиционного плана выступает Механизм справедливого перехода (*Just Transition Mechanism, JTM*). Он предназначен для оказания приоритетной поддержки территориям и отраслям, которые столкнутся с особенно серьезными вызовами форсированного перехода к климатической нейтральности, и имеет три опоры:

1) Фонд справедливого перехода объемом в 17.5 млрд евро (7.5 млрд из многолетнего бюджета ЕС плюс 10 млрд от программы “ЕС нового поколения”), прежде всего для сообществ и территорий, которые более других страдают от его неблагоприятных социально-экономических последствий<sup>12</sup>;

2) инвестиционная программа *InvestEU* для мобилизации в 2021–2027 гг. не менее 650 млрд евро долговременных публичных и частных инвестиций в целях устойчивого восстановления европейской экономики, из которых 30% целевым порядком выделяются на климатические цели (она дает возможность получения средства на инновационные инициативы, отягощенные повышенными финансовыми рисками, под бюджетную гарантию ЕС объемом в 26.2 млрд евро<sup>13</sup>);

3) *Public Sector Loan Facility* – кредитная линия для оптимизации публичного финансирования в целевых регионах, предоставляемая через ЕИБ (здесь поддержка получает форму грантов от Евросоюза в сочетании с займами от ЕИБ, причем она предоставляется таким проектам, от которых не ожидается финансовой прибыли).

Как следует из заключений июльского 2020 г. заседания Европейского совета, в ЕС климатические действия отныне внедрены во все политики и программы, финансируемые из бюджета Евросоюза и фонда “ЕС следующего поколения”. Кроме того, все такие расходы должны быть совместимы с европейскими целями по достижению климатической нейтральности к 2050 г., целевыми показателями по климату на 2030 г. и не противоречить Парижскому соглашению и принципу “ненанесения вреда”, отраженному в европейском регламенте по таксономии. При этом если первоначально в “ЕС следующего поколения” предусматривались некоторые средства на международные действия, в окончательном варианте соглашения государств-членов по данному поводу они были полностью перенаправлены на решение внутренних задач Союза.

Многие из инициатив по линии “Зеленой сделки” требуют применения новых технологий, трансформации сложившихся финансовых моделей и изменения каналов торговых поставок. Исследования и разработки финансируются бюджетной программой *Horizon Europe*, с помощью которой Евросоюз сформирует “зеленые” партнерства с участием различных производственных отраслей и своих государств-членов в таких областях, как производство батареек и аккумуляторов<sup>14</sup>, чистого (возобновляемого) водорода, низкоуглеродной стали, создание антропогенной среды и поддержание биоразнообразия. Вновь созданный Европейский совет по инновациям<sup>15</sup> из собственного бюджета также выделил 300 млн евро на “создающие рынок” инновации, которые будут способствовать реализации целей ЕЗС.

В отношении Фонда справедливого перехода действует климатическая кондициональность (обусловленность): чтобы им воспользоваться, государство должно взять на себя обязательство по достижению углеродной нейтральности к 2050 г. В случае

<sup>12</sup> Регионы добычи углеводородного сырья и основанной на нем генерации электроэнергии, а также регионы размещения углеродоемкой промышленности в Евросоюзе, подробнее см.: [6, p. 8].

<sup>13</sup> Бюджетная гарантия означает юридическое обязательство Евросоюза для снижения риска финансирования и инвестиционных операций поддержать ту или иную программу или какие-то действия, приняв на свой бюджет денежное обязательство в их отношении, на которое инвестору можно будет положиться в неблагоприятном случае.

<sup>14</sup> *Green Deal: Sustainable Batteries for a Circular and Climate Neutral Economy*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_2312](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2312) (accessed 04.12.2021).

<sup>15</sup> Европейский совет по инновациям создан в 2021 г. в рамках программы *Horizon Europe*. Подробнее см.: *About the European Innovation Council*. Available at: [https://eic.ec.europa.eu/about-european-innovation-council\\_en](https://eic.ec.europa.eu/about-european-innovation-council_en) (accessed 04.12.2021).

отказа государства выполнить такое условие получение им средств от Фонда может быть сокращено до половины от выделенной ему национальной доли<sup>16</sup>.

В рамках схемы *InvestEU* предусмотрена кредитная гарантия из средств бюджета ЕС для инвесторов, вкладывающихся в иницилируемые на местах проекты по четырем направлениям:

- устойчивая инфраструктура (9.9 млрд евро гарантии ЕС);
- исследования, инновации и цифровизация (6.6 млрд);
- малые и средние предприятия (6.9 млрд)<sup>17</sup>;
- социальные инвестиции и профессиональная переподготовка (2.8 млрд).

Возможности для такого инвестирования предоставляются партнерам Евросоюза (Группа Европейского инвестиционного банка, Европейский банк реконструкции и развития, национальные банки развития), намеренным действовать напрямую либо через финансовых посредников. Чтобы получить европейскую поддержку, заявленные проекты должны:

- реагировать на провалы рынка или нехватку капиталовложений и быть экономически жизнеспособными;
- нуждаться в поддержке Евросоюза на старте;
- достичь в результате эффекта умноженного воздействия и по возможности привлечь частные инвестиции;
- помогать в достижении целей политики Евросоюза (прежде всего экологических и по цифровизации).

Государства-члены могут (по договоренности с Комиссией, на добровольной основе) вкладывать в подобные проекты средства, которые приходят к ним по линии европейских структурных фондов или Комплексного плана восстановления европейской экономики. При этом они также получают право воспользоваться бюджетной гарантией Евросоюза с высоким кредитным рейтингом.

Правилами третьей опоры *JTM* предусмотрено, что финансовые партнеры Евросоюза вложатся в соответствующие высоко-рискованные проекты, также опираясь на кредитную гарантию ЕС (речь идет об инвестициях в общественную инфраструктуру, в том числе в области энергетики и транспорта, в районные отопительные сети, в эффективное управление отходами, а также в социальную инфраструктуру, включая социальное жилье, причем поддержка инвестиций, связанных с ископаемыми углеводородами, исключена).

При близком рассмотрении становится яснее, что существенная часть обещанных инвестиций происходит из перетасовки уже существующих фондов ЕС, тогда как основные надежды возлагаются на мобилизацию национальных средств и частное инвестирование.

Если подойти к делу с конституционной точки зрения, то в ст. 3 Договора о Европейском союзе был установлен баланс между такими его генеральными линиями, как устойчивое развитие, высокий уровень экологической защиты (подкрепленный принципом экологической интеграции в ст. 11 ДФЕС [7]), обеспечение бесперебойного функционирования Единого внутреннего рынка и экономического роста, а также выполнение социальных задач. Но в политико-правовой практике курс ЕС явно кренится до сих пор в сторону приоритетного обеспечения его экономических целей. Теперь, как можно видеть, в Брюсселе очевидным образом стремятся закрепить, по крайней мере на технико-административном уровне, такое понимание “устойчивого” инвестирования в процессе принятия своих финансовых решений, при котором соотношение между экономическими, рыночными и внеэкономическими соображениями наднациональной исполнительной власти в ЕС может оказаться несколько смещенным относительно

<sup>16</sup> Хотя Польша и не упоминалась в соответствующих документах, данное условие было в основном адресовано Варшаве.

<sup>17</sup> Планируется поддержка предприятий малого и среднего бизнеса, которые столкнулись с существенными рисками, связанными с развертыванием пандемии *COVID-19* в 2020 г.

прежнего в сторону большего учета последних. На подобные мысли наводит, к примеру, уже вступивший в силу важный регламент Европейского парламента и Совета 2020 г. о таксономии (классификации) “зеленых” проектов (*Taxonomy Regulation*), где речь идет об экономической деятельности, которую нужно расценивать как устойчивую именно с экологической точки зрения<sup>18</sup>.

В регламенте определены шесть целевых установок по экологии:

- 1) смягчение негативных последствий климатических изменений;
- 2) адаптация к изменению климата;
- 3) устойчивое использование и охрана водных и морских ресурсов;
- 4) переход к безотходной экономике;
- 5) предотвращение и контроль загрязнения окружающей среды;
- 6) защита и восстановление биоразнообразия и экосистем.

Составлением обновляемого закрытого списка ответственных экологических действий на такой базе занимается ЕК. Она же уполномочена принимать делегированные акты и акты по имплементации, в которых уточняется, как компетентные органы власти и участники рынка должны выполнять заложенные в регламенте обязательные требования.

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ

В “Зеленой сделке” отразилось намерение Евросоюза, в качестве регионального вклада в реализацию Парижского соглашения 2015 г. по изменению климата и целей ООН в области устойчивого развития, обрести углеродную нейтральность к 2050 г., скорректировав таким образом траекторию собственного экономического роста. Как подтверждает проведенное здесь исследование, Брюссель, скорее всего, будет настойчиво и планомерно добиваться ее осуществления в собственных пределах, для чего он, в конечном счете, в состоянии мобилизовать существенные финансовые ресурсы. В этом смысле обнадеживающим для Брюсселя можно считать тот факт, что мировые объемы частного финансирования, направляемого на “зеленые” цели, с каждым годом растут впечатляющими темпами.

Еврокомиссия, со своей стороны, 12 октября 2021 г. впервые с успехом провела эмиссию собственных “зеленых” облигаций [8]. До конца 2026 г. она намерена выпустить от лица Евросоюза “зеленые” облигации общим объемом в 250 млрд евро. Механизм их функционирования призван гарантировать направление привлеченных средств на “зеленые” проекты внутри интеграционного объединения, причем ЕК станет отчитываться об их влиянии на окружающую среду<sup>19</sup>.

Помимо прочего, действуя в сотрудничестве с международными партнерами и на многосторонних площадках, Брюссель также собирается, опираясь на свою исключительную рыночную и регуляторную мощь, последовательно продвигать “внешнее измерение” “Зеленой сделки” [9; 10]. Сокращение европейского спроса на ископаемые виды топлива наряду с растущим спросом на кобальт, никель и другое критически важное для энергетического перехода минеральное сырье сильно отразится на глобальных рынках и, как следствие, на экономике стран, богатых нефтью и минералами.

Низкими амбициями по декарбонизации в других регионах мира, которые необходимо как-то подстегнуть, в Евросоюзе обосновывают свои планы ввести трансграничный углеродный налог (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*), который будет взиматься с импортируемых в Евросоюз товаров в зависимости от объема парниковых выбросов при их производстве. По замыслу Еврокомиссии, в качестве дополнения к европейской схеме торговли выбросами [11]<sup>20</sup>, он должен поставить местную углеродоемкую продукцию на европейском рынке (изначально речь идет об алюминии, цементе, железе/стали, а также электричестве

<sup>18</sup> Подробнее см.: ЕС принял регламент об устойчивом финансировании. Available at: <https://globalcentre.hse.ru/news/374749604.html> (accessed 01.12.2021).

<sup>19</sup> См.: *NextGenerationEU: European Commission Gearing up for Issuing €250 Billion of NextGenerationEU Green Bonds*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_4565](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4565) (accessed 03.12.2021).

<sup>20</sup> Европейская система торговли разрешениями на выбросы (*EU ETS*).

и удобрениях) в сопоставимые конкурентные условия с продукцией импортной, если производство последней не обременено в стране производства сопоставимыми расходами на “зеленый” транзит. Соответствующее законодательное предложение было выдвинуто ЕК в июле 2021 г., но речь идет об идее, которая вызревала достаточно долго.

В 1992 г. ЕК предлагала Евросоюзу ввести свой карбоновый налог для ограничения выбросов CO<sub>2</sub>, а также возглавить международную координацию в этом вопросе. Специфическая заинтересованность ЕС в международной налоговой координации проистекает из сравнительно более высокого уровня налогообложения в Европе, который подрывает ее позиции в глобальной конкуренции. Однако в 2001 г. соответствующая законодательная инициатива была отозвана, встретив сильное сопротивление со стороны ряда государств-членов и бизнес-лоббистов. В 1990-е годы в ходе переговоров по Киотскому протоколу Евросоюз первоначально отдавал предпочтение именно налогу, а не системе торговли квотами, которая в Европе впоследствии возникла (последний вариант тогда активнее поддерживали Соединенные Штаты).

К 2009 г. карбоновые налоги вновь стали предметом обсуждения внутри интегрированной Европы, но согласие государств-членов так и осталось недостижимым, хотя экологическое налогообложение постепенно превратилось в важный источник публичных финансовых ресурсов<sup>21</sup>. В 2010 г. ЕК задумалась об имплементации минимального общеевропейского налога в форме разрешений на загрязнение, приобретаемых в рамках *EU ETS* (введенной в действие в 2005 г.), где новый налог рассчитывался бы в углеродном эквиваленте. Но это предложение тогда не прошло: материальные интересы ЕС вошли в конфликт с интересами экспортеров энергетических ресурсов, что, собственно, мы наблюдаем и сейчас. Идея нового налога подразумевает, что импортируемые продукты с углеродоемкостью, превосходящей европейские стандарты по выбросам, будут на границе ЕС облагаться налогом по ставке, определяемой системой торговли квотами на выбросы самого Евросоюза, но такая корректировка нивелируется налогообложением углеродных выбросов в стране происхождения импорта – правда, только в случае достижения этой страной соответствующего соглашения с Европейской комиссией.

С помощью *CBAM* Брюссель надеется избежать перемещения энергоемких производств (*carbon leakage*): обеспечить, чтобы производство подобных товаров не ушло из стран Евросоюза в третьи страны, которые могли бы подобным образом выиграть от проведения ими менее жесткой, чем у Европы, климатической политики<sup>22</sup>. Планируется, что механизм отчетности по углеродному следу и налоговой базе, накладывающий на импортеров в страны Евросоюза существенное административное бремя, заработает с 1 января 2023 г., а с начала 2026 г. *CBAM* вступит в полную силу. Тогда импортерам придется приобретать цифровые сертификаты, позволяющие ввозить продукцию на Единый внутренний рынок ЕС, в которых будет отражен углеродный след импортируемых товаров. Вероятно, что к этому времени список импортной продукции, подпадающей под его действие, будет расширяться. Стоимость сертификатов в ЕС собираются базировать на средней цене разрешений на выбросы, еженедельно продаваемых с аукциона на европейском карбоновом рынке, которая, по мнению большинства аналитиков, продолжит свой рост вплоть до 2030 г. (сейчас она равна примерно 60 евро за тонну углерода).

В переходный период нужно будет предоставлять информацию об эмиссиях, приходящихся на соответствующий импорт. Оплата за эмиссии появится и станет нарастать пошагово с 2026 по 2035 гг. В течение этого же времени определенные производители из ЕС будут последовательно терять по 10% в год бесплатных квот на выбросы в рамках европейской схемы, которые они получали ранее. Такой подход, как надеются в Комиссии, согласуется с правилами ВТО, позволяя избежать “двойной защиты” европейских производителей. Но он

<sup>21</sup> К экологическим относят налоги на энергетические продукты, на загрязнение окружающей среды, а также транспортные налоги. В 2018 г. поступления от них составили 2.4% ВВП Евросоюза и 6.12% всех налоговых поступлений государств-членов ЕС [12].

<sup>22</sup> До сих пор Евросоюз решал ту же (потенциальную) проблему, бесплатно предоставляя долю квот на выбросы собственным особо энергоемким производствам. Наблюдатели подчеркивают, что угроза *carbon leakage* пока не материализовалась [13].

означает, помимо прочего, что даже к 2030 г. бесплатные квоты для соответствующих секторов внутри ЕС сократятся только в половину, тогда как европейские домовладения Комиссия собирается подвергнуть полной плате за углеводород несколькими годами ранее [14]. Если импортеры смогут подтвердить, основываясь на данных от производителей импорта, что цена за углерод уже была оплачена в ходе его производства, соответствующая сумма будет списана со стоимости европейского сертификата.

Всего в мире, в том числе в Китае и в отдельных американских штатах, включая Калифорнию, сейчас в ходу свыше 60 национальных инструментов установления стоимости углеродного следа, таких как схемы по торговле квотами или налоги, которые не являются взаимоисключающими. По данным Всемирного банка, они охватывают около 20% глобального объема эмиссии парниковых газов.

Европейская идея вызвала критику за рубежом – особенно активную в России, но также в Бразилии, Южной Африке, Индии и Китае, которые совместно выступили против [15], определив ее как дискриминационную. Ее реализация может негативно отразиться в том числе и на многих странах Африки – в особенности тех, которые сильнее зависят от ЕС в плане экспорта и имеют собственные энергоемкие производства. Принуждение африканских производителей энергоемкой продукции к конкуренции на равных с европейскими без международной финансовой поддержки справедливым уж точно не назовешь.

Демонстрируемый таким образом Евросоюзом подход расходится с духом Парижского соглашения, не предполагавшего навязывания национально определенных вкладов извне. Тем более неблагоприятно с точки зрения поддержания международного имиджа ЕС как нормативной силы, пекущейся об общем благе, смотрится намерение Комиссии “прикарманить” поступления от *CBAM* от тех стран, которые отстают по темпам интеграции в глобальную климатическую повестку, в европейский бюджет, то есть для собственных постковидных общественно-экономических нужд, покрыв таким образом существенную часть долгов, которые возникнут вследствие выпуска ЕК “зеленых” облигаций. Использовать эти деньги на поддержку “зеленого” транзита в развивающихся и климатически уязвимых странах Евросоюз не предлагает.

Администрация Дж. Байдена в США, разделяя общие цели глобальной климатической повестки, задумалась о том, не следует ли США имплементировать и у себя нечто подобное европейскому варианту [16]. Кроме того, осенью 2021 г. США и Евросоюз объявили о намерении совместно заняться ограничением парниковых выбросов к 2024 г. в рамках своего двустороннего торгового соглашения по стали и алюминию, которое обещает положить конец “войне тарифов” между ними, длящейся с 2018 г. Если нынешняя сделка состоится (а участники приглашают другие страны, кроме Китая, к ней присоединиться), то это будет первое торговое соглашение с участием США, не только упоминающее проблему изменения климата, но и включающее обязывающие стандарты по климатической политике, которые непременно вызовут протесты со стороны не участвующих в этом торговом соглашении стран.

Но в то же время в США неожиданно радикальные шаги ЕС встречают удивление и опасения, что американские производители окажутся в невыгодной позиции относительно европейских по крайней мере в тот период времени, пока соответствующие климатические и торговые меры в Вашингтоне еще не выработаны, а потому от американских должностных лиц звучат предложения отложить вступление европейского трансграничного углеродного налога в действие по крайней мере на пару лет [17].

## РОССИЙСКИЙ ФАКТОР

Современная Европа в целом бедна природными ресурсами. То, что нужно ее экономике, она вынуждена, по большей части, приобретать за рубежом, то есть она зависима от международной рыночной конъюнктуры. Экономика Европы особенно уязвима в случае повышения нефтяных цен. Это неминуемо сказывается на тех

решениях, которые Евросоюз принимает в климатической политике. Наша же страна является крупнейшим мировым экспортером ископаемого топлива. Кроме того, Россия занимает второе место (после Китая) по экспорту в Европу продукции, определяемой как углеродосодержащая. По имеющимся оценкам, годовые издержки импортеров российской продукции от *СВАМ* к 2030 г. могут достигать 5 млрд евро, в субъективном плане безусловно выводя нашу страну в число его главных “жертв”. Отсутствие гибкости с европейской стороны во внедрении *СВАМ*, вероятно, приведет к дополнительному усугублению политических трений между Брюсселем и Москвой.

По поводу *СВАМ* в политических и деловых кругах России уже высказывались разные мнения. Анатолий Чубайс, ныне советник президента России по связям с международными организациями, в 2019 г. предложил взимать средства за превышение отечественными компаниями целевых показателей выбросов парниковых газов внутри страны, что освободило бы российские продукты, экспортируемые в Европу, от готовящегося европейского трансграничного сбора. Специальный представитель президента России по вопросам климата Руслан Эдельгериев наилучшей реакцией на европейскую инициативу называл введение своей системы выплат за выбросы углекислого газа. Глава “Роснефти” Игорь Сечин высказал мнение о важности проработки возможностей включения России в перечень стран, на территории которых такое трансграничное налогообложение не применяется в силу высокого потенциала национальных экосистем по поглощению парниковых газов. Заместитель главы МИД РФ Александр Грушко предположил, что средства, получаемые от подобного налогообложения, разумно было бы направлять на “озеленение” производства самих загрязнителей.

Все эти предположения имеют свой резон: введение *СВАМ* нельзя исключить, а потому нужно продумать более или менее позитивные формы реакции, что позволит России выступать субъектом транснационального экологического управления, претендующим, с полным на то правом, на определение его будущих международных правил. Первые официальные контакты между Россией и Евросоюзом по теме нового зеленого курса ЕС и вводимого в его рамках налога прошли в конце лета 2021 г. и будут, конечно, продолжены [18], но утешительных для российской общественности новостей пока не последовало.

В России склонны ставить под вопрос эффективность *СВАМ* в борьбе с глобальными климатическими изменениями, а в Европе сомневаются в московских оценках поглощающей способности российских лесов. Если в России атомную энергию, а также производство водорода и выработку электроэнергии на газе относят к “зеленым” при условии, что они дают выброс менее чем в 100 грамм CO<sub>2</sub> на киловатт-час, то в Еврокомиссии еще не решили, относить ли капиталовложения в атомные станции и электростанции, работающие на природном газе, к разряду устойчивых инвестиций по своим новым правилам “зеленого” финансирования.

В сложившихся обстоятельствах любой собственный план действий для Москвы лучше, чем не делать ничего в надежде, что оно само как-нибудь “рассосется”. Так, у Китая на сегодня есть механизмы по ограничению выбросов, схожие с европейской схемой по торговле квотами, что дает ему теперь осязаемые надежды на конкурентные преимущества на европейском рынке относительно России [19]. Под впечатлением от активности Евросоюза в российском правительстве рассматривают как минимум три возможных варианта интенсификации собственных климатических действий: бизнес платит сбор за выбросы по определенной ставке за превышение пороговых значений; внедряется своя система торговли квотами; складывается некая комбинация из первых двух вариантов. Спорным остается вопрос, распространять ли эти меры только на экспортеров или и на других участников рынка тоже [20].

Чтобы успешно работать на решение глобальных климатических задач, такая инновация, как трансграничные налоги, подобные *СВАМ*, по всей видимости, все же нуждается в большей мере международного консенсуса и координации. Чтобы привлечь партнеров на свою сторону, Евросоюз должен потратить достаточные усилия

на переговоры с ними. Иначе резкие односторонние меры сомнительной легитимности, будучи навязаны в основном рыночно-регуляторными методами и не учитывающие, например, российские уникальные возможности в части декарбонизации, способны спровоцировать сопротивление им, а также торговые конфликты разной степени тяжести. Идея наложения на того, кто загрязняет, пуговианского налога<sup>23</sup>, который адресуется к негативному рыночному эффекту (экстерналии), или схожих мер для ограничения эмиссии парниковых газов не является эксклюзивным изобретением Евросоюза, но в форме СВМ такой налог европейцы впервые в мире в равной мере собираются применять и к собственным производителям, и к импорту.

Такая трансграничная мера, как представляется, вводится без достаточного внимания к соображениям об устойчивом развитии, беспристрастности подхода, глобальному сотрудничеству и принципу общей, но дифференцированной ответственности, а также к соответствующим возможностям других государств, что плохо совместимо с ролью лидера в глобальном управлении, на которую традиционно претендует ЕС.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Siddi M. The European Green Deal: Assessing Its Current State and Future Implementation. *FIIA Working Paper*, 2020, no. 114/May. Available at: <https://www.fiaa.fi/en/publication/the-european-green-deal> (accessed 03.12.2021).
2. Jacobson M., Delucchi M., Bazouin G., Bauer Z., Heavey C., Fisher E., Morris S., Piekutowski D., Vencill T., Yeskoo T. 100% Clean and Renewable Wind, Water, and Sunlight (WWS) All-Sector Energy Roadmaps for the 50 United States. *Energy Environ Sci*, 2015, vol. 8, no. 7, pp. 2093-2117. Available at: <https://web.stanford.edu/group/efmh/jacobson/Articles/I/USStatesWWS.pdf> (accessed 03.12.2021). DOI: 10.1039/c5ee01283j
3. Long T.B., Blok V. Niche Level Investment Challenges for European Green Deal Financing in Europe: Lessons from and for the Agri-Food Climate Transition. *Humanit Soc Sci Commun*, 2021, no. 8. Available at: <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00945-0> (accessed 03.12.2021).
4. Claeys G., Tagliapietra S. A Trillion Reasons to Scrutinise the Green Deal Investment Plan. Bruegel. 15.01.2020. Available at: <https://www.bruegel.org/2020/01/a-trillion-reasons-to-scrutinise-the-green-deal-investment-plan/> (accessed 03.12.2021).
5. Taylor K. Reactions: Deal on EU's 2030 Climate Target Is a Big Step, but Won't Close the Gap to 2050. *EURACTIV.com*, 15.12.2020. Available at: <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/55-reduction-is-a-big-step-but-wont-close-the-gap-to-2050/> (accessed 04.12.2021).
6. Happaerts S. *The Just Transition Fund and Territorial Just Transition Plans*. Brussels, European Commission, 2021. Available at: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/2.%20Presentation%20Sander%20Happaerts.pdf> (accessed 02.12.2021).
7. Jans J.H. Stop the Integration Principle? *Fordham International Law Journal*, 2011, vol. 33, iss. 5, pp. 1533-1547. Available at: <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol33/iss5/8/> (accessed 02.12.2021).
8. Sivaramakrishnan S., Basu R., Dereskeviciute R. European Commission Issues its First – and the World's Largest – Green Bond. *The National Law Review*, 2021, vol. XI, no. 313. Available at: <https://www.natlawreview.com/article/european-commission-issues-its-first-and-world-s-largest-green-bond> (accessed 03.12.2021).
9. Eyl-Mazzega M.-A. The Green Deal's External Dimension. Re-Engaging with Neighbors to Avoid Carbon Walls. *Edito Energie, Ifri*, 09.03.2020. Available at: [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/eyl\\_mazzega\\_green\\_deal\\_eu\\_2020.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/eyl_mazzega_green_deal_eu_2020.pdf) (accessed 01.12.2021).
10. Koch S., Keijzer N. The External Dimensions of the European Green Deal: The Case for an Integrated Approach. *Briefing Paper, German Development Institute*, 2021, no. 3. Available at: [https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP\\_13.2021.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_13.2021.pdf) (accessed 01.12.2021). DOI:10.23661/bp13.2021
11. Marcu A., Vangenechten D., Alberola E., Olsen J., Schleicher S., Caneill J.-Y., Cabras S. *2021 State of the EU ETS Report*. Available at: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2021/08/20210414-2021-State-of-the-EU-ETS-Report-vfinal-1.pdf> (accessed 03.12.2021).
12. Remeur C. *Understanding Environmental Taxation*. 2020. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646124/EPRS\\_BRI\(2020\)646124\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/646124/EPRS_BRI(2020)646124_EN.pdf) (accessed 06.12.2021).
13. Tsafos N. *How Can Europe Get Carbon Border Adjustment Right?* CSIS. 07.08.2020. Available at: <https://www.csis.org/analysis/how-can-europe-get-carbon-border-adjustment-right> (accessed 07.12.2021).
14. Gore T. *The Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism Fails the Ambition and Equity Tests*. Heinrich-Böll-Stiftung European Union. 13.09.2021. Available at: <https://eu.boell.org/en/2021/09/13/proposal-carbon-border-adjustment-mechanism-fails-ambition-and-equity-tests> (accessed 04.12.2021).
15. Mohan V. BASIC Nations Oppose EU's Plan to Impose a 'Carbon Border Tax'. *The Times of India*, 10.04.2021. Available at: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/basic-nations-oppose-eus-plan-to-impose-a-carbon-border-tax/articleshow/81998314.cms> (accessed 06.12.2021).
16. Jarsulic M. *What the European Union's Proposed Trade Tax on Carbon Means for the United States*. Center for American Progress. 16.08.2021. Available at: <https://www.americanprogress.org/article/european-unions-proposed-trade-tax-carbon-means-united-states/> (accessed 07.12.2021).

<sup>23</sup> Введение такого налога было теоретически обосновано английским экономистом Артуром Пигу в 1920 г. [21]

17. Suzuki K.C., Haubenstock L. Pricing Overseas Carbon: The Rise of Border Adjustment Mechanisms on Both Sides of the Pond. *Mintz*, 10.09.2021. Available at: <https://www.mintz.com/insights-center/viewpoints/2151/2021-09-10-pricing-overseas-carbon-rise-border-adjustment> (accessed 06.12.2021).
18. Шукин П. Чубайсу поручили обсудить с Европой новый налог. *LENTA.RU*, 02.09.2021. [Shchukin P. Chubais Was Instructed to Discuss a New Tax with Europe. *LENTA.RU*, 02.09.2021. (In Russ.)] Available at: [https://lenta.ru/news/2021/09/02/cbam\\_ch/](https://lenta.ru/news/2021/09/02/cbam_ch/) (accessed 06.12.2021).
19. Morozov M., Danilova E., Loginova V., Yudina T. EU Border Carbon Tax: a Challenge for the Russian Economy. *Econs.online*, 21.12.2020. Available at: <https://econs.online/en/articles/opinions/eu-border-carbon-tax-a-challenge-for-the-russian-economy/> (accessed 06.12.2021).
20. Гринкевич Д., Милькин В. В правительстве готовят российский вариант углеродного сбора ЕС. *Ведомости*, 23.09.2021. [Grinkevich D., Mil'kin V. The Government is Preparing a Russian Version of the EU Carbon Levy. *Vedomosti*, 23.09.2021. (In Russ.)]
21. Швецова И.Н., Найденова Т.А. Налоговое регулирование охраны окружающей среды. *Бухгалтерский учет*, 2019, № 7, сс. 107-112. [Shvetsova I.N., Naidenova T.A. Tax Regulation of Environmental Protection. *Bukhgalterskii uchet*, 2019, no. 7, pp. 107-112. (In Russ.)]

## FINANCIAL ASPECTS OF THE EUROPEAN GREEN DEAL

**(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 4, pp.13-23)**

**Received 09.12.2021.  
Accepted 12.12.2021.**

*Marina V. STREZHNEVA* ([m.strezhneva@imemo.ru](mailto:m.strezhneva@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-6561-4367, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*The climate policy of the European Union became the key priority for the European Commission, headed by Ursula von der Leyen. This article analyses both its internal and external dimensions, while concentrating on the finances of the European Green Deal, the multiyear strategy for the EU socio-economic development. The methods are demonstrated which the EC employs to mobilize public and private capital for the realization of the green transit, including the financial instruments designed to assist businesses when investing in clean energy and industry. The notion of 'sustainable' investment is specified that Brussels is guided by when working out its financial decisions. The EU taxonomy, a green classification system that translates the EU's climate and environmental objectives into criteria for specific economic activities for investment purposes, is presented.*

*The research reveals how the market and regulatory powers of the EU are brought to bear in rolling out its controversial Carbon Border Adjustment Mechanism. By means of this transnational taxation Brussels hopes to avoid carbon leakage: the situation that allegedly may occur if European carbon-intensive businesses were to transfer production to other jurisdictions with laxer emission constraints. Yet a lack of flexibility in applying the CBAM is causing concern in many countries of the world, including the USA, Brazil, South Africa and China. In EU-Russia relations in particular, it risks increasing political tensions and/or causing trade retaliation due to low levels of mutual trust. Russia developing energy transition plans of her own, her efforts in this respect are now visibly stimulated by the declared EU intention to externalize its regulatory practices. At the same time, Moscow perceives this externalization as an imposition which is most unwelcome and hurts Russia disproportionately. Presumably, the European Union could put more effort in negotiating and developing this latest European initiative with international partners to win new willing ears for it.*

**Keywords:** European Union, European Green Deal, transnational carbon tax, investment plan, Just Transition Fund, taxonomy.

*About the author:*

*Marina V. STREZHNEVA, Dr. Sci. (Polit. Sci.), PhD in Government, Manchester University, UK, Principal Researcher in International Relations, Head of Group on Institutional Problems of International Relations.*

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-13-23

## ЕВРОПЕЙСКОЕ ЗЕЛЕНое ДВИЖЕНИЕ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА: НОВЫЕ ПОДХОДЫ

© РОВИНСКАЯ Т.Л., 2021

РОВИНСКАЯ Татьяна Леонидовна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник сектора теории политики.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([mirtania@gmail.com](mailto:mirtania@gmail.com)), ORCID 0000-0003-4939-3653.

Ровинская Т.Л. Европейское зеленое движение в условиях кризиса: новые подходы. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 4, сс. 24-33. DOI: 10.20542/afij-2021-4-24-33

DOI: 10.20542/afij-2021-4-24-33

УДК: 339.9(4)

Статья поступила в редакцию 08.12.2021.

Статья принята редакцией 15.12.2021.

В статье прослеживается идеологическая эволюция Европейского зеленого движения от радикальной оппозиции к политическому конформизму и прагматизму. Выделяются два принципиально важных момента в развитии “зеленой” идеологии в Европе: во-первых, опора на гражданское общество и, во-вторых, чрезвычайная ситуация/ кризис как необходимое условие и импульс к развитию. В силу принадлежности европейских экологических партий к левому крылу традиционного политического спектра наблюдается сближение политических позиций “зеленых” и “левых” в Европе: партийные программы “зеленых” в настоящее время носят преимущественно социально-экологический характер. За основу взята принятая в 1992 г. государствами мира Концепция устойчивого развития, “примиряющая” экологию с экономикой. На примере немецкой экологической партии “Союз 90/Зеленые” (крупнейшей и наиболее авторитетной в мире) отчетливо виден вектор развития от альтернативной (оппозиционной) политической силы к третьей по численности партии во власти (по итогам выборов в Бундестаг 2021 г.), ставшей “прогрессивной силой левого центра”, оплотом “зеленой буржуазии”. Масштабный кризис 2019–2021 гг., связанный с пандемией COVID-19, значительно способствовал смещению приоритетов в сторону “зеленой” политики и экономики в Западной Европе и во всем мире, что существенно усиливает позиции немецкой экологической партии и всего Европейского зеленого движения. Таким образом, экологические партии стран Западной Европы фактически становятся партиями политического мейнстрима.

**Ключевые слова:** Европейское зеленое движение, “зеленые”, “левые”, “Союз 90/Зеленые”, Концепция устойчивого развития, “Зеленый курс”, загрязнение окружающей среды, экологическая политика, “зеленая” экономика, пандемия COVID-19.

Европейское зеленое движение объединяет многочисленные экологические партии стран Европы, а также экологические неправительственные организации (экоНПО)<sup>1</sup> и различные инициативные группы граждан. Для понимания его характера, идеологии и подходов к решению общественно значимых проблем в настоящее время, особенно в условиях кризиса, необходимо обратить внимание на истоки и политическую эволюцию этого движения, роль кризисов в его политическом становлении на

<sup>1</sup> ЭкоНПО отдельных стран Европы и общеевропейские (международные): *ClientEarth*, Сеть климатических действий – Европа (*CAN-Europa*), Береговая охрана Европы, Европейская ассоциация экономистов-экологов и специалистов по ресурсам, Европейская ассоциация биомассы, Европейское экологическое бюро, Европейская дикая природа и др.

национальном и наднациональном (европейском) уровне. Отдельного внимания заслуживает идеологическая трансформация влиятельной немецкой партии “Союз 90/Зеленые” от радикальной оппозиционной партии к одной из серьезных сил “левого центра” в Германии и в Европе.

### ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ЗЕЛЕННОГО ДВИЖЕНИЯ

Как известно, движение “зеленых” возникло в 1960-е годы “снизу” (из недр гражданского общества стран Запада) в ответ на экологические вызовы. Стремительный рост производства после окончания Второй мировой войны, особенно усилившийся в 1950–1960-е годы, диктовался экономическими и политическими интересами государств и корпораций. Экономическая гонка была основана на идеях “производства ради производства” и “потребления ради потребления”, без учета последствий для окружающей среды. Естественным результатом этого курса стали: загрязнение воды, воздуха и почвы промышленными и бытовыми отходами, истощение природных ресурсов, уничтожение природного и биологического разнообразия как основы жизни на планете (в том числе истребление видов), возникновение процессов, угрожающих экологическому равновесию (так называемый парниковый эффект, сокращение озонового слоя атмосферы, катастрофическая эрозия почв, опустынивание, обезлесение, стихийные бедствия и пр.).

Поскольку все это разрушительно для экосистемы и опасно для жизни и здоровья людей, в промышленно развитых странах – США, государствах Западной Европы, Австралии, Японии и др. – появились объединения граждан, недовольных разрушением среды обитания (в частности, сооружением вредных для здоровья предприятий, электростанций, транспортных объектов и т.д.). Однако они, естественно, столкнулись с нежеланием корпораций и государственной власти учитывать их интересы и требования [1]. Стало очевидно, что ни государственные, ни международные институты (прежде всего система ООН) сами по себе, без запроса гражданского общества, не способны повлиять на негативную экологическую динамику ни в региональном, ни, тем более, в глобальном масштабе. Ответом на это и стала активизация общественных экологических движений, основными фигурантами которых изначально были национальные, региональные и международные экологов.

В Западной Европе это произошло хронологически позже, чем в США (где “зеленые” пришли на смену движениям за гражданские права и против Вьетнамской войны), но имело принципиально иное концептуальное наполнение. Если американские экологи были изначально прагматичны, связывали решение экологических проблем с совершенствованием производственных и сельскохозяйственных технологий (с целью достижения экологической чистоты производства, минимизации отходов, отказа от использования невозобновляемых природных ресурсов и т.п.) – то есть не предполагали отступления от индустриальной модели развития в целом, то европейские “зеленые” заняли более радикальную позицию: они выступили против индустриализма и основанных на нем институтов, против “общества потребления” и тесно связанного с ним “государства благосостояния”.

Первоначально экологические неправительственные объединения на Западе не принимали участия в реальной политике, а действовали только в рамках охранительно-консервационистского движения. Но **на рубеже 1960–1970-х годов** возникло массовое *политизированное* движение “зеленых”. **В 1970-е годы** численность природоохранительных организаций на Западе резко возросла. Широкое внимание к экологическим проблемам привлекли кампании в рамках “Европейского года охраны природы” (1970 г.), Конференция ООН по проблемам окружающей среды в Стокгольме (1972 г.), а также доклады ученых по заказу Римского клуба<sup>2</sup>. Первый из них – “Пределы роста”

<sup>2</sup> Международная общественная организация (аналитический центр), объединяющая представителей мировой политической, финансовой, культурной и научной элиты. Создана итальянским промышленником Аурелио Печчеи (который стал его первым президентом) и генеральным директором по вопросам науки ОЭСР Александром Кингом 6–7 апреля 1968 г. Одной из главных задач клуба является привлечение внимания мировой общественности к глобальным проблемам посредством публикации тематических докладов. Римский клуб внес значительный вклад в изучение перспектив развития биосферы и пропаганду идеи гармонизации отношений

(1971–1972 гг.)<sup>3</sup> – доказывал: если существующие тенденции индустриализации, загрязнения среды обитания, производства продовольствия, истощения ресурсов, а также роста численности населения мира останутся неизменными, то в течение ближайших ста лет в ограниченной по размерам планетарной системе Земли будут достигнуты пределы роста (к настоящему моменту половина “отпущенного” авторами доклада срока – 50 лет – уже прошла). Ученые утверждали, что эти тенденции можно изменить и создать условия экологической и экономической стабильности. Они предлагали серию рекомендаций: прежде всего стратегию так называемого *нулевого роста*, то есть отказа от безудержного количественного роста производства и потребления. Второй доклад “Человечество у поворотного пункта” (1974 г.)<sup>4</sup> предлагал различные рекомендации для отдельных регионов планеты. Благодаря докладам Римского клуба (всего к настоящему моменту их опубликовано 52) достоянием общественности стали такие идеи, как прекращение количественного экономического роста, переход к росту “качественному и социальному”, хозяйственной и политической децентрализации, новым экологически чистым технологиям. Появилось представление о *глобальном экологическом кризисе*.

**В 1970–1980-е годы** экоНПО организационно оформились, их действия стали более профессиональными, многие из них трансформировались в политические партии. В этот период “зеленые” партии в Западной Европе начали буквально “расти, как грибы” и в течение нескольких лет после своего образования уже участвовали в выборах. Наибольший успех сопутствовал “зеленым” в странах с пропорциональной избирательной системой (Германии, Швейцарии, Бельгии, Финляндии, Нидерландах, Швеции, Исландии). Важнейшую роль в активизации деятельности европейских “зеленых” сыграла ядерная катастрофа 1986 г. в Чернобыле. Перед лицом реальной угрозы масштабного экологического бедствия (в данном случае – неконтролируемого распространения радиации) в Западной Европе, где количество ядерных реакторов на единицу площади особенно велико, экологические партии совершили электоральный прорыв на местном, национальном и наднациональном уровне (на выборах в Европейский парламент 1989 г.<sup>5</sup>).

**В 1990-е годы** представители западноевропейского зеленого движения (экологические партии) уже были активными участниками принятия политических решений на высшем уровне.

Таким образом, можно выделить два принципиально важных момента в развитии “зеленой” идеологии в Европе: во-первых, опора на гражданское общество и, во-вторых, чрезвычайная ситуация/кризис как импульс к развитию. Кризис любого рода (не только экологический, но и экономический, социальный, политический или, как в настоящее время, многоплановый) – это не препятствие, а, наоборот, необходимое условие деятельности таких партий, стимул к действию, дающий им определенные политические преимущества.

“Зеленые” изначально ориентировались на участие в традиционных политических институтах с использованием традиционных политических средств, и их становление происходило на левом фланге политического спектра. Кроме того, европейские “зеленые” были тесно связаны с выступлениями “новых левых”. Нередко именно “новые левые” (наследники молодежного протеста 1968 г.) стояли у истоков экологических групп и инициатив. Им была близка фундаментальная критика существующей системы производства, потребления и образа жизни в целом, политики концернов и государственной бюрократии, с которой выступали приверженцы экологического подхода. Большую известность и значительный авторитет среди “зеленых” приобрели

---

человека и природы.

<sup>3</sup> От исследователей из Массачусетского технологического института (США) Джея Форрестера, Донеллы и Денниса Медоуз и др.

<sup>4</sup> Группы М. Месаровича (США) – Э. Пестеля (ФРГ).

<sup>5</sup> По итогам выборов “зеленые” от Франции, Германии, Италии, Бельгии, Нидерландов, Испании и Португалии получили 30 мест в Европарламенте. Именно на этих выборах экологи впервые попали в ЕП [2].

обратившиеся к экологическим вопросам леворадикальные теоретики<sup>6</sup>. В частности, они обосновывали идею создания широко разветвленной сети мелких и средних предприятий – производственных и ремесленных кооперативов, контролируемых и поддерживаемых общиной, где они размещаются, и приспособляющих свое производство и его форму к нуждам, действительно выражаемым населением [1].

Однако между “зелеными” и “левыми” (социал-демократами) были и остаются принципиальные разногласия. В отличие от “левых”, европейские экологические партии выступают последовательными противниками экономического роста и индивидуализма, идущих вразрез с экологическими ценностями.

В то же время *Концепция устойчивого развития* как альтернативная стратегия развития была принята не только государствами мира<sup>7</sup>, но и большинством ныне действующих экологических партий. Она провозглашает, что экономический рост и охрана окружающей среды вовсе не противоречат друг другу, что экономический рост возможен при сохранении баланса с окружающей средой. Это создало почву для сближения позиций “зеленых” и европейской социал-демократии.

Сближение политических позиций “зеленых” и “левых” в Западной Европе происходило вплоть до настоящего времени, и этот процесс продолжается. Западноевропейские экологические партии давно вышли за пределы чисто экологической повестки, их программы сейчас обязательно включают “социальные” пункты, традиционные именно для “левых” (такие, как преодоление социального неравенства, рост благосостояния, соблюдение прав человека и отдельных категорий людей и др.). Современное природоохранное движение стоит на четырех столпах: защита окружающей среды, низовые гражданские инициативы, социальная справедливость и ненасилие [3]. Как видим, только один из них касается непосредственно экологии.

В **европейских научных исследованиях** последних лет политическая деятельность “зеленых” партий рассматривается в рамках единого подхода – концепции “партийной семьи” [4], которая объединяет все европейские экологические партии в одну “политическую семью” на основе ряда общих для них черт. *Во-первых*, это происхождение (о чем говорилось выше): все они возникли в 1960–1980-е годы в результате того, что насущные вопросы экологической и социальной политики недостаточно прорабатывались партиями политического мейнстрима. *Во-вторых*, все европейские экологические партии имеют схожий социальный состав участников и типичный электорат<sup>8</sup>, который практически не изменился за последние 30 лет. *В-третьих*, хотя в идеологическом смысле европейские “зеленые” партии никогда не были абсолютно гомогенны, они разделяют ряд общих принципов. Ключевой из них – приоритет вопросов охраны окружающей среды, экологической политики и устойчивого развития. Хотя “зеленые” стремятся дистанцироваться от существующего политического спектра, по факту все они, за редким исключением, все-таки принадлежат к его левому флангу. В социально-экономической сфере все экологические партии ратуют за главенство принципов социальной справедливости, благосостояния и общественной солидарности над сугубо экономическими соображениями. При этом за последние три десятилетия своего существования “зеленые” Европы практически утратили радикальную и протестную

<sup>6</sup> Такие, как, например, Андре́ Горц – австрийский и французский социальный философ, основатель журнала *Le Nouvel Observateur* (1964 г.), автор книг “Нематериальное. Знание, стоимость и капитал”, “Экология и свобода. Их экология – не наша!” и др.

<sup>7</sup> Первоначальная общая концепция “Экоразвития” (*Eco-Development*) была преобразована в концепцию “Сохранения живых ресурсов для устойчивого развития” (*Living Resource Conservation for Sustainable Development*) в рамках первой Стратегии сохранения мира (*World Conservation Strategy*) 1980 г., а затем стала центральной темой работы Всемирной комиссии по экологии и развитию (*World Commission for Environment and Development*), или Комиссии Брундтландт, созданной при ООН в 1983 г. В ее докладе “Наше общее будущее” (*Our Common Future*) 1987 г. она стала называться Концепцией устойчивого развития (*Sustainable Development*), которая затем получила свое отражение в документах межправительственной Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 г.

<sup>8</sup> В социологическом смысле их избиратель – это молодой, нерелигиозный, образованный городской житель, чаще женского пола, как правило, общественный активист в новых формах политического участия.

составляющую, сегодня им присущ политический конформизм. По отношению к государству они стали менее критичны, в целом поддерживают экономическое развитие, однако скептически воспринимают любую военную активность. По отношению к главному региональному объединению – Европейскому союзу – большинство “зеленых” партий перешло из оппозиции к сдержанности и даже поддержке. В-четвертых, в организационном смысле во всех странах произошла трансформация от экологических групп активистов и движений к классическим политическим партиям (то есть произошла институционализация партий), но при сохранении их изначальных черт – опоры на рядовых граждан (*grassroots*), непризнания существующих политических авторитетов и иерархии. Это создает для “зеленых” партий сложную дилемму в случаях победы на выборах и вхождения их представителей в органы власти.

С точки зрения политического веса партий, европейская “зеленая семья” состоит из “трех кругов”. *Первый круг (ядро)* включает экологические партии Северной и Западной Европы (за исключением Дании, но включая Италию и Латвию): это в основном наиболее старые и наиболее успешные партии, которые формируют также “хребет” наднационального объединения – Европейской зеленой партии (*European Green Party, EGP*) и фракции Зеленые – Европейский свободный альянс в Европарламенте (*Greens – European Free Alliance, Greens–EFA*). *Второй круг* состоит из представителей Южной Европы, кроме Италии. В *третьей круг* входят “зеленые” партии Центральной и Восточной Европы, кроме Латвии. Каждая из них занимает свое особое место на “древо семьи”, и отдельные разногласия не ставят под сомнение концептуальную и политическую общность европейских экологических партий [4].

Каковы же новые, актуальные подходы, предлагаемые европейскими “зелеными” сегодня в ответ на текущий многоплановый кризис, связанный с пандемией?

### ЕВРОПЕЙСКОЕ ЗЕЛЕНОЕ ДВИЖЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ТЕКУЩЕГО КРИЗИСА (ОПЫТ НЕМЕЦКОЙ ПАРТИИ “СОЮЗ 90/ЗЕЛЕННЫЕ”)

В первую очередь необходимо подчеркнуть, что коронавирусный кризис ярко высветил главные экологические проблемы – загрязнение геосфер (атмосферы и гидросферы) и связанную с этим проблему изменения климата, а также проблему пластикового загрязнения. Замедление экономической деятельности во время глобального карантина начала 2020 г. непосредственно сказалось на состоянии атмосферы и гидросферы: значительно снизилась концентрация парниковых газов в атмосфере (за счет снижения объемов производства и транспорта), произошло самоочищение водной среды (что подтверждено космическими снимками). Вместе с тем значительно выросли объемы пластиковых (бытовых и медицинских) отходов. На фоне этих изменений актуализировалась “зеленая” политическая повестка, и экологические партии получили новый импульс к активным действиям.

Особенно показателен пример политического развития немецкой партии “Союз 90/Зеленые”.

26 сентября 2021 г. в ФРГ состоялись парламентские выборы, по итогам которых “Союз 90/Зеленые” прошла в Бундестаг с 14.8% голосов – это максимальный результат за всю историю участия партии в федеральных выборах (с 1980 г.). Немецкие “Зеленые” снова стали третьей по численности партией в Бундестаге после двух крупнейших партий: СДПГ<sup>9</sup> и ХДС/ХСС<sup>10</sup> (на этот раз получив рекордные 118 из 736 кресел в парламенте – на 51 больше, чем на выборах 2017 г.) [5].

В конце ноября 2021 г. было объявлено о формировании правящей

<sup>9</sup> Социал-демократическая партия Германии.

<sup>10</sup> Христианско-демократический союз/Христианско-социальный союз.

коалиции “Светофор”<sup>11</sup> между СДПГ, “Зелеными” и либеральной СвДП<sup>12</sup>. В новом правительстве “Союз 90/Зеленые” получила шесть министерских постов. Сопредседатель партии Анналена Бербок (бывшая кандидатом в канцлеры) заняла пост министра иностранных дел (это второй представитель “Зеленых” во главе МИД после Йошки Фишера, который возглавлял это ведомство с 1998 по 2005 г., первая женщина на этом посту в Германии и в свои 40 лет – самая молодая глава МИД ФРГ). Другой лидер партии Роберт Хабек – самый популярный представитель партии, бывший премьер-министр и министр энергетики – сельского хозяйства и окружающей среды в правительстве земли Шлезвиг-Гольштейн, возглавил новое “суперминистерство” экономики и защиты климата<sup>13</sup> и стал вице-канцлером. Бывший сопредседатель партии Джем Эздемир возглавил министерство сельского хозяйства. Этому решению предшествовала ожесточенная борьба за министерские портфели среди “Зеленых”, которую проиграл глава фракции “Зеленых” в Бундестаге Антон Хофрайтер из левого крыла партии. Эздемир – первый член федерального правительства турецкого происхождения. Главой министерства охраны окружающей среды, безопасности ядерных реакторов и защиты потребителей стала Штеффи Лемке, которая с 2002 по 2013 г. исполняла обязанности федерального исполнительного секретаря партии, а в Бундестаге уделяла особое внимание борьбе с защитой морей от загрязнения. Анне Шпигель возглавила министерство по делам семьи, пенсионеров, женщин и молодежи. Она хорошо знакома с этой тематикой, поскольку руководила подобным министерством в правительстве земли Рейнланд-Пфальц. Клаудия Рот стала министром по вопросам культуры и СМИ. Она в прошлом дважды была сопредседателем партии “Зеленых” и до сих пор является одним из самых известных ее представителей в стране. С 2013 г. до назначения министром К. Рот занимала пост вице-председателя Бундестага [6].

Успеху на национальных выборах 2021 г. предшествовал прорывный результат немецких “Зеленых” на выборах в Европарламент 23–26 мая 2019 г.: они получили 20.5% голосов избирателей и 21 депутатское кресло в ЕП [7] в составе Европейской партии зеленых (для сравнения: на евровыборах 2014 г. – 11 мест [8], что почти вдвое меньше).

Что же обусловило такой политический успех “Зеленых” в Германии? В первую очередь, грамотная стратегия и политическая гибкость, идеологический конформизм и прагматизм. Политическое влияние “Зеленых” на федеральном уровне значительно ослабло с приходом к власти в 2009 г. их оппонентов – консерваторов ХДС/ХСС, хотя присутствие в федеральном парламенте “Зеленые” сохраняли на относительно стабильном уровне (приблизительно 8–10% голосов по итогам выборов 2009, 2013, 2017 гг.) [9]. В связи с изменением политической ситуации немецкие “Зеленые” изменили и свою политическую стратегию, сделав ставку на федеральные земли. Так, в 2015 г. партия присутствовала в правительстве девяти (из 16) федеральных земель Германии, к 2017 г. – уже в 14, в настоящее время – в 10. Эта тактика обеспечила соответствующее представительство партии в Бундесрате – федеральном законодательном органе, представляющем 16 федеральных земель ФРГ [10].

К парламентским выборам 2021 г. “Союз 90/Зеленые” подготовила проект программы “Германия. Все включено” (“*Deutschland. Alles ist Drin*”) [11], с помощью которой партия предлагает “витаминизировать” страну [12] – то есть придать ей свежих сил, способствовать подъему во всех областях. Коронавирусная пандемия рассматривается в документе как начало новой эпохи, в которую люди вступают “преодолев самих себя, проявив солидарность, инновационную силу и устойчивость” – в то время как правящие партии демонстрируют “усталость” и оказываются “парализованными” перед сложными вызовами современности. По утверждению одного из лидеров партии Анналены Бербок<sup>14</sup>, глобальные кризисы, и в первую

<sup>11</sup> По политическим цветам партий: красный, зеленый, желтый.

<sup>12</sup> Свободная демократическая партия.

<sup>13</sup> Бывшее Министерство экономики и энергетики усилено за счет включения в сферу его полномочий вопросов защиты климата и энергетической политики.

<sup>14</sup> Другой лидер – Роберт Хабек.

очередь климатический, являются непосредственной угрозой “свободе, безопасности и благополучию”, поэтому на нынешнем этапе необходимы безотлагательные “инвестиции в будущее”. Проект программы охватывает все стороны жизни общества: в нем неразрывно связаны экологические и социально-экономические задачи. Особое внимание уделено приведению экономики в соответствие с “жесткими климатическими целями” путем изменения законодательства. Центральная задача – переустройство экономической системы Германии, которое, однако, означает не экономический переворот, а лишь необходимую “самооборону” перед лицом глобального климатического кризиса: при сохранении экономического роста необходимо добиться перехода на возобновляемые источники энергии (ВИЭ), “климатической нейтральности” продукции. Партия не выступает в роли противника промышленного сектора, а предлагает себя в качестве его партнера в процессе “примирения” экономики и экологии [13].

Представленный “Зелеными” проект вызвал естественное сопротивление со стороны деловых кругов Германии, особенно по главным вопросам: энергетике и климатической политике. Так, ведущая экономическая газета *Handelsblatt* опубликовала перед выборами статью с говорящим названием: «Витамин или яд? Как экономический сектор оценивает предвыборную программу “Зеленых”» [14]. Статья цитирует главного управляющего Союза германской промышленности Йоахима Ланга, который считает, что в проекте “мало света и много тени”, так как “Зеленые” намерены добиваться своих целей ценой ущерба для немецкой экономики. Особое раздражение представителей индустрии вызывает требование о повышении цен на выбросы парниковых газов, что, по мнению Ланга, ослабит немецкую экономику и сделает ее неконкурентоспособной на мировом рынке. Партия, кроме того, заняла жестко негативную позицию по газопроводу “Северный поток-2”, который чрезвычайно важен для стабильности энергетической системы Германии и Европы в целом. И даже газовый кризис конца 2021 г. в Европе не поколебал эту позицию.

Примечательно, что упреки в половинчатости новой программы немецких “Зеленых” раздаются и с противоположного фланга – со стороны климатических радикалов. По мнению активистов движения “Пятницы ради будущего” (*Fridays For Future*) Греты Тунберг, предложенная программа далеко не в полной мере учитывает и их требования: в частности, пункт об увеличении цены выброса 1 т парниковых газов с нынешних 25 до 60 евро является недостаточным для достижения цели, поставленной в Парижском соглашении об изменении климата 2015 г.<sup>15</sup> Бывший лидер немецкого отделения *FFF* и одновременно член партии “Союз 90/Зеленые” Якоб Блазель с сожалением отмечает, что в программе отсутствуют: полный отказ от газотранспортной структуры, конкретная дата прекращения отопления газом и нефтью, мораторий на строительство автомобильных дорог [15].

Интересно, что несколькими годами ранее в предвыборном документе “Зеленых” под названием “Зеленый прорыв 2017” (*“Grüner Aufbruch 2017”*) [16] к выборам 2017 г. особо подчеркивалось, что стремление к власти является для партии не самоцелью, а средством оказывать решающее влияние на вектор общественного развития и его долгосрочную перспективу. Но поскольку электоральная поддержка партии еще не настолько велика, чтобы последняя имела возможность всегда выступать как самостоятельная сила на всех уровнях власти, она вынуждена объединяться в коалиции с другими партиями, хотя эти коалиции не способствуют, по мнению активистов партии, общественному прогрессу.

Называя себя “прогрессивной силой левого центра”, “Зеленые” предлагают “комплексный” подход к решению общественных проблем вместо свойственного “большой коалиции”<sup>16</sup> “штучного” подхода. Партия заявляет о готовности выступать партнером и адвокатом всех сил, работающих ради общего будущего на

<sup>15</sup> Парижское соглашение накладывает на подписантов ряд юридических и экономических обязательств для решения главной задачи – снижения роста глобальной среднегодовой температуры до уровня, не превышающего 1.5°C.

<sup>16</sup> Коалиция двух крупнейших партий Германии – СДПГ и ХДС/ХСС.

общеевропейском, национальном (федеральном), земельном и муниципальном уровнях и готовых взять на себя такую ответственность в нелегких современных условиях [16].

Программа немецких “Зеленых” традиционно включает в себя экологические, социальные, экономические и политические тезисы. К *области экологии* относится “защита основ жизни”: “неотложная климатическая программа” во всех областях (в том числе в экономике – см. ниже); развитие экологичного транспорта; сохранение биоразнообразия и прекращение вымирания видов; защита прав животных. *Социальные* пункты новой программы: рост благосостояния “с оглядкой на климат”, эффективное функционирование всех систем (транспортной, медицинской и др.) в городе и селе; ориентация на потребности семей и детей как главного общественного звена; равноправие во всех областях; борьба с экстремизмом; безопасность и социальные гарантии и др. В *экономической сфере* обозначены такие задачи, как: “инвестиции в будущее” (науку и технологии); переход к климатически нейтральной энергетике; и поддержка рынка “зеленых финансов” и т. п. В *области мировой политики* главными целями являются: социально-экологическая поддержка “глобального Юга”; запрет на экспорт немецкого оружия диктаторским режимам; защита прав беженцев и правозащитников во всем мире [12].

Как видно, чисто экологические цели, хотя и объявлены приоритетными, составляют небольшую долю всех поставленных партией задач, тесно связаны с социальной и экономической сферой.

В 2020 г. партия отпраздновала 40-летний юбилей своего крыла “Зеленых” и 30-летний юбилей крыла “Союз 90” (наследника правозащитного движения из ГДР). В связи с этой датой была обновлена общая **Программа принципов** (которая в последний раз редактировалась за 20 лет до этого – в 2000 г.). Она также является, по сути, социально-экологической, так как центральным объектом политики объявлен “человек с его достоинством и свободой”, а главными ценностями – “экология, справедливость, самоопределение, демократия и мир”. Общим экологическим и социальным смыслом обновленной концепции является потребление природных ресурсов лишь в той мере, в которой они возобновляемы, что должно лечь в основу проводимой политики “устойчивого развития” во всех сферах [17].

Масштабный кризис 2019–2021 гг. сыграл на руку немецким “Зеленым” в том смысле, что значительно способствовал смещению приоритетов в сторону “зеленой” политики и экономики не только в Западной Европе, но и во всем мире. Причем, именно Германия выступает главным идеологом и бенефициаром “Зеленого курса” в Европе. Новая “зеленая” экономика рассматривается руководством страны как та ниша, где ФРГ может быть безусловным лидером на мировой арене. Это подтверждается и выступлениями официальных лиц немецкого истеблишмента (в первую очередь бывшего канцлера Ангелы Меркель<sup>17</sup>), и документами Европейской комиссии (председателем которой с июля 2019 г. является видный немецкий политик Урсула фон дер Ляйен<sup>18</sup>). И в этой ситуации “Зеленым” все сложнее сохранять имидж альтернативной и оппозиционной политической силы, которой они были изначально.

Таким образом, на примере идеологической эволюции немецких “Зеленых” как самой крупной и авторитетной экологической партии Европы и всего мира можно наблюдать общую тенденцию изменения подходов представителей европейского “зеленого” движения к насущным вопросам политики и экономики: от оппозиционного к конформистскому, от радикального к прагматичному, и кризисы лишь укрепляют эту тенденцию.

<sup>17</sup> Так, на 50-м Всемирном экономическом форуме в Давосе (21–24 января 2020 г.) А. Меркель основное внимание в своем выступлении уделила вопросам защиты климата и успехам страны в этой области.

<sup>18</sup> У. фон дер Ляйен на площадке ВЭФ 2020 г. впервые обратилась к мировому истеблишменту с заявлением, лейтмотивом которого также был новый “зеленый” курс: “Европа без сомнения будет двигаться от экономики, основанной на полезных ископаемых, в сторону цифровой”. Выступая на пленарном заседании Европейского парламента в Страсбурге в июле 2020 г., председатель ЕК заявила: “Наш самый важный вызов – это сохранить планету здоровой. Это главная ответственность и возможность нашего времени. Я хочу, чтобы Европа стала первым в мире климатически нейтральным континентом к 2050 году...” [18].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Зеленое движение (Зеленые). Энциклопедия “Кругосвет”. [Green Movement (Green). Encyclopedia “Krugosvet”. (In Russ.)] Available at: [https://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/ZELENOE\\_DVIZHENIE\\_ZELENI.html](https://www.krugosvet.ru/enc/istoriya/ZELENOE_DVIZHENIE_ZELENI.html) (accessed 01.11.2021).
2. *Élections européennes 1989*. Available at: <https://www.europe-politique.eu/parlement-europeen-1989.htm> (accessed 09.11.2021).
3. Парамонова Н. История “зеленых” движений. *Атомный эксперт*, 2020, № 6. [Paramonova N. The History of the “Green” Movements. *Atomnyi ekspert*, 2020, no. 6. (In Russ.)] Available at: [https://atomicexpert.com/history\\_green\\_organizations](https://atomicexpert.com/history_green_organizations) (accessed 15.11.2021).
4. Van Haute E., ed. *Green Parties in Europe*. London, Routledge, 2016. 352 p.
5. *Bundestagswahl 2021*. Der Bundeswahlleiter. Available at: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/ergebnisse.html> (accessed 14.11.2021).
6. Новое правительство Германии – фотогалерея. [The New German Government – Photo Gallery. *Deutsche Welle*, 01.12.2021. (In Russ.)]. Available at: <https://www.dw.com/ru/novoe-pravitelstvo-germanii/g-59976134> (accessed 08.12.2021).
7. *Élections européennes 2019*. Available at: <https://www.europe-politique.eu/parlement-europeen-2019.htm> (accessed 09.11.2021).
8. *Élections européennes 2014*. Available at: <https://www.europe-politique.eu/parlement-europeen-2014.htm> (accessed 09.11.2021).
9. *Ergebnisse der Bundestagswahlen*. Bundestag. Available at: <http://www.wahlrecht.de/ergebnisse/bundestag.htm> (accessed 15.11.2021).
10. *Länder im Bundesrat*. Bundesrat. Available at: <https://www.bundesrat.de/DE/bundesrat/laender/laender-node.html> (accessed 09.10.2021).
11. *Deutschland. Alles ist drin. Programmwurf zur Bundestagswahl 2021*. Available at: [https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021\\_Wahlprogrammwurf.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/2021_Wahlprogrammwurf.pdf) (accessed 29.10.2021).
12. *Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl 2021. Programmwurf*. Available at: <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021> (accessed 22.10.2021).
13. Kersting S., Koch M., Neuerer D. Grüne greifen nach der Macht: Darauf muss sich die Wirtschaft einstellen. *Handelsblatt*, 22.11.2020. Available at: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundesparteitag-gruene-greifen-nach-der-macht-darauf-muss-sich-die-wirtschaft-einstellen/26647692.html?ticket=ST-2977057-eVJBI7htZdKzjCZTXROR-ap4> (accessed 29.10.2021).
14. Kersting S., Neuerer D., Stratmann K. Vitaminspritze oder Giftspritze? Wie die Wirtschaft das Wahlprogramm der Grünen bewertet. *Handelsblatt*, 19.03.2021. Available at: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl-vitaminspritze-oder-giftspritze-wie-die-wirtschaft-das-wahlprogramm-der-gruenen-bewertet/27023150.html> (accessed 22.10.2021).
15. Никифоров О. Зеленые хотят “витаминизировать” немецкую экономику. *Независимая газета*, 22.03.2021. [Nikiforov O. The Greens Want to “Vitaminize” the German Economy. *Nezavisimaya gazeta*, 22.03.2021. (In Russ.)] Available at: [https://yandex.ru/turbo/ng.ru/s/world/2021-03-22/6\\_8108\\_germany.html](https://yandex.ru/turbo/ng.ru/s/world/2021-03-22/6_8108_germany.html) (accessed 22.10.2021).
16. *Grüner Aufbruch 2017: Eigenständig und auf Grundlage unserer Werte*. Bündnis 90/Die Grünen. Available at: [https://cms.gruene.de/uploads/documents/Gruener\\_Aufbruch\\_2017.pdf](https://cms.gruene.de/uploads/documents/Gruener_Aufbruch_2017.pdf) (accessed 24.11.2021).
17. *Das neue Grundsatzprogramm*. Bündnis 90/Die Grünen. Available at: <https://www.gruene.de/artikel/das-neue-grundsatzprogramm> (accessed 09.11.2021).
18. Белов В. Юбилейный Давос – 2020: экология и популизм. Российский совет по международным делам. 04.02.2020. [Belov V. *Jubilee Davos 2020: Ecology and Populism*. Russian International Affairs Council. 04.02.2020. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/yubileyny-davos-2020-ekologiya-i-populizm/> (accessed 22.10.2021).

## THE EUROPEAN GREEN MOVEMENT IN TIMES OF CRISIS: NEW APPROACHES

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 4, pp.24-33)

Received 08.12.2021.  
Accepted 15.12.2021.

Tatiana L. ROVINSKAYA ([mirtania@gmail.com](mailto:mirtania@gmail.com)), ORCID 0000-0003-4939-3653,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article traces the ideological evolution of the European Green Movement from radical opposition to political conformism and pragmatism. Two fundamentally important moments characterize the development of “green” ideology in Europe: first, reliance on civil society and, second, an emergency/crisis as a necessary condition and impetus for development. Due to the belonging of the European ecological parties to the left wing of the traditional political spectrum, there is a convergence of political positions of the “Greens” and “Leftists” in Europe: nowadays, the party programs of the “Greens” are predominantly socio-ecological in nature. They are based on the Sustainable Development concept adopted in 1992 by the states of the world, which “reconciles” the environment with the economy. On the example of the German environmental party “Union 90/Greens” – the largest and most influential ecological party in the world – one can clearly see the development vector: from an alternative (opposition) political force to the third largest party in power (following the elections to the Bundestag in 2021), which became “the progressive force of the left-center”, the stronghold of the “green bourgeoisie”. The large-scale crisis of 2019–2021 associated with the COVID-19 pandemic played into the hands of the German Greens in the sense that it significantly contributed to a shift in priorities towards “green” politics and Green Economy in Western Europe and around the world, particularly as Germany is the main mastermind and beneficiary of the Green Deal in Europe. According to this trend, all ecological parties of Western Europe benefit from the crisis and are actually becoming parties of the political mainstream.

**Keywords:** European Green Movement, Greens, Leftists, “Bündnis 90/Die Grünen”, Sustainable Development concept, Green Deal, environmental pollution, environmental policy, Green Economy, COVID-19 pandemic.

About the author:

Tatiana L. ROVINSKAYA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Theory of Politics Section.

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-24-33

## “БЕСКОНФЛИКТНАЯ АРКТИКА”: PRO ET CONTRA

© ЛАБЕЦКАЯ Е.О., 2021

ЛАБЕЦКАЯ Екатерина Олеговна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник сектора общих проблем международных отношений отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([lbtskaya@imemo.ru](mailto:lbtskaya@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-4144-4444.

Лабецкая Е.О. “Бесконфликтная Арктика”: Pro et Contra. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 4, сс. 34-46. DOI: 10.20542/afij-2021-4-34-46

DOI: 10.20542/afij-2021-4-34-46

УДК: 339.9(4)

Статья поступила в редакцию 26.09.2021.

Статья принята редакцией 15.12.2021.

Анализируя усиливающуюся напряженность в мире и в Трансарктике<sup>1</sup>, автор акцентирует наличие в регионе дремлющего конфликтогена (ген конфликта) и необходимость его учета Россией при реализации своего председательства в Арктическом совете (АС) в 2021–2023 гг. В работе используется методика *case-study*, системный и пространственный подход, дискурс-анализ, накопленный автором 15-летний журналистский багаж *VIP*-интервью и собственных наблюдений на “полях” международных форумов. Не приемля бытовавшие на протяжении минувшего десятилетия мнения об Арктике как “бесконфликтном регионе”, автор выделяет спектр угроз, чреватых пробуждением конфликтогена, провокативного фактора, способного привести к возникновению конфликтной ситуации.

**Ключевые слова:** Арктика, Трансарктика, конструктивизм, секьюритизация, политический реализм, конфликтоген, геополитика, Арктический совет, НАТО, Трансатлантика, Транстихоокеания.

Проблема бесконфликтности Арктики далеко не нова. В “нулевые” XXI в. можно было наблюдать горячие дискуссии по этой теме на экспертном уровне как в России, так и за рубежом. Поначалу в российском и международном политическом дискурсе преобладало мнение, будто Арктике конфликты не грозят. Автор, категорически не разделяя эту иллюзию, призвала учитывать при планировании российской арктической политики фактор “дремлющего” в Трансарктике конфликтогена [1; 2; 3]. Ибо изначально было очевидно, что отсутствие открытого конфликта в регионе отнюдь не означало, что сохранявшийся в высоких широтах со времен холодной войны конфликтный потенциал не только не исчез, но и пополнился новыми триггерами. При этом, не теряя своего содержания, он лишь трансформировался в форму дремлющего конфликтогена.

Отметим, что в международном дискурсе толчком к дискуссии о назревающих конфликтах в высоких широтах послужила публикация в 2008 г. в журнале *Foreign Affairs* статьи С. Борджерсона “Арктическая переплавка: последствия глобального потепления для экономики и безопасности” [4]. Дискурс-анализ развернувшихся споров, несомненно, достоин монографии. Но в силу ограничений журнального жанра коротко остановимся

<sup>1</sup> Термин Трансарктика (*Trans-Arctic*, по аналогии с *Trans-Atlantic* и *Trans-Pacific*) введен автором в 2014 г. в рамках пространственного подхода к изучению политических процессов арктического макрорегиона. Трансарктика – формирующееся в XXI в. виртуальное транснациональное политическое пространство мирового Заполярья, его гуманитарно-геополитическая надстройка [1; 2; 3].

на нынешнем, “постнулевом” временном этапе, знаменательном подвижками в мировой политике на высшем уровне при еще сохраняющихся, но отнюдь не преобладающих в дискурсе апологетах “бесконфликтности Арктики” на экспертном уровне.

Нюансы подходов на высшем политическом уровне наиболее ярко высветились на пленарном заседании “Арктика. Океан возможностей”, состоявшемся в рамках V Международного арктического форума “Арктика – территория диалога” (Санкт-Петербург, 2019 г.).

Завуалированная обеспокоенность опасностью пробуждения арктического конфликтогена прозвучала в международном формате в выступлениях лидеров арктических государств на упомянутой сессии “Арктика. Океан возможностей”, посвященной геополитической ситуации в регионе<sup>2</sup>. Спикерами выступили президент Российской Федерации Владимир Путин, президент Финляндской Республики Саули Ниинистё, президент Республики Исландия Гудни Торлациус Йоханнессон, премьер-министр Королевства Норвегия Эрна Сульберг и премьер-министр Королевства Швеция Стефан Лёвен.

С. Ниинистё, констатируя “внешнюю неопределенность и напряженность за пределами Арктики”, подчеркнул, что “к сожалению, мы не можем исключить возможности конфронтации с точки зрения политики и власти”. И уточнил: “Растет риск конфронтации по мере того, как растет количество участников. Прежде всего, я имею в виду конфронтацию и возможность нарушить хрупкий природный баланс в Арктике (курсив мой. — **Авт.**)”. Напомнив присутствовавшим алгоритм создания Арктического совета (АС), он уточнил: “Вопросы безопасности, военной безопасности всегда оставались за пределами арктической повестки АС. Мы делали это намеренно, и это часть нашего успеха. И нет причин, по которым мы должны были бы менять такой мандат Совета. Однако, просто исключая эти вопросы из повестки Совета, мы не сможем от них отмахнуться. Совместно арктические страны должны изыскать другую возможность, чтобы с полной ответственностью решать эти вопросы (курсив мой. — **Авт.**)”. Солидарен с ним и исландский коллега Г.Т. Йоханнессон: “Крайне важно, что АС – это эффективная площадка для диалога. Жесткие меры безопасности намеренно остаются в стороне, мы ищем способы мирного решения конфликтов... (курсив мой. — **Авт.**)”.

Премьер Норвегии Э. Сульберг, обсуждая проблему мира и стабильности в Арктике, акцентировала: “Иногда мы слышим о том, что Арктика – это очаг геополитической напряженности. Мы видим Арктику иначе. Мы знаем, что Арктика – это регион мира и стабильности.... Это результат политических решений и практического сотрудничества между арктическими государствами (курсив мой. — **Авт.**)”.

Шведский премьер С. Лёвен, соглашаясь с коллегами, что сохранение Арктики регионом с низкой напряженностью должно быть “стратегической целью”, все же отметил: “Глобализация несет свои вызовы и сложности, и, безусловно, ситуация меняется и для Арктики (курсив мой. — **Авт.**)”.

Контекстный дискурс-анализ оценок, высказанных лидерами арктических государств касательно АС и ситуации в регионе, невольно заставляет вспомнить ключевые постулаты теории конструктивизма/секьюритизации и задуматься, а не стало ли создание АС 19 сентября 1996 г. в Оттаве<sup>3</sup>, затянувшееся на несколько лет, отчасти и их плодом. Это объяснило бы последующий навязчивый дискурс о бесконфликтности

<sup>2</sup> См. стенограмму выступлений лидеров арктических государств на пленарной сессии “Арктика. Океан возможностей” V Международного арктического форума “Арктика – территория диалога”: Пленарное заседание Международного арктического форума [Plenary Session of the International Arctic Forum. (In Russ.)] Available at: <https://forumarctica.ru/news/plenarnoe-zasedanie-mezhdunarodnogo-arkticheskogo-foruma/> (accessed 23.08.2021).

<sup>3</sup> Хотя АС был инициирован как “политический форум высокого уровня”, предполагавший участие глав внешнеполитических ведомств, на процедуру его учреждения в Оттаву из восьми глав дипломатии прибыли лишь двое – от Канады и Исландии, других представляли делегаты более низкого ранга.

Арктики. Весьма сомнительный на фоне сохранявшихся шагов по милитаризации Северной Атлантики и сдерживанию новой России с “беззубой” внешней политикой ее тогдашнего министра иностранных дел А.В. Козырева (октябрь 1990 – январь 1996 г.), “фаната” Севера и депутата ГД РФ от Мурманской области. Недаром “Мурманские инициативы”<sup>4</sup> от 1 января 1987 г. последнего Генсека ЦК КПСС (1985–1991) М.С. Горбачева и арктические взгляды А.В. Козырева до сих пор тепло вспоминают на Западе [5, сс.15, 20].

Ситуация в Арктике действительно меняется, в том числе и ее восприятие Россией. Так, 2020 г. принес в российский властный дискурс кардинальные изменения. Они обусловлены пополнением нормативной базы России двумя актами стратегического планирования: “Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года”<sup>5</sup> и “Стратегия развития Арктической зоны России и обеспечения национальной безопасности до 2035 года”<sup>6</sup>.

Содержащиеся в документах четкие формулировки не оставили места конструктам западных теорий. Одним из основных вызовов национальной безопасности РФ документы называют рост в Арктике “конфликтного потенциала” и ставят задачу повышения в российской Арктической зоне (АЗ РФ) боевых возможностей, как вооруженных сил РФ, так и других российских воинских формирований.

Сегодняшняя Арктика – далеко не умиротворенное “белое безмолвие”, а сформировавшееся транснациональное политическое пространство (Трансарктика) со своими институтами, разнокалиберными акторами (региональными и внерегиональными) с их противоречивыми интересами и нарастающей конкуренцией как проекцией глобализации. В этой связи встает вопрос, обусловлены ли новые оценки ситуации в Трансарктике (в экспертном дискурсе РФ и других стран региона) секьюритизацией (конструктивистская концепция) трендов Арктики или же торжеством политики реализма?

Вспоминается шуточный комментарий заместителя главного редактора журнала “Россия в глобальной политике” А.В. Соловьева по поводу конструктивизма: “В итоге складывается бартовская (семиотика Р. Барта. – **Авт.**) ситуация обоснования означаемого через означающее, а система знаков перерастает в систему фактов, с которыми приходится иметь дело уже практикам, поскольку к реальному политическому руководству конструктивистов – к добру ли, к худу ли – не подпускают” [6].

Хочется надеяться, что доля правды в этой шутке в контексте Трансарктики заключается в том, что в арктической политике все же восторжествовал реализм, и адепты конструктивизма не смогут влиять на ее формирование.

Но практикам все же приходится иметь дело с унаследованным конструктом “бесконфликтности”. Так, глава МИД РФ С.В. Лавров, приняв от лица России 20 мая 2021 г. в Рейкьявике (Исландия) председательство в межправительственном форуме “Арктический совет”, на своей итоговой пресс-конференции прибегнул к традиционной риторике. “Исходим из того, – заявил министр, – что Арктика должна оставаться территорией мира, стабильности и конструктивного взаимодействия. *Не видим здесь потенциала для конфликта* и тем более для развертывания программ

<sup>4</sup> Мурманские инициативы М.С. Горбачева стали прелюдией к развитию Баренцева/Евроарктического сотрудничества. Предлагалось создание в регионе безъядерной зоны, ограничение военно-морской деятельности, развитие сотрудничества в сфере арктических научных исследований, охраны окружающей среды и освоения ресурсов в регионе. Предполагалось и открытие Северного морского пути.

<sup>5</sup> *Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года.* [The Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period up to 2035. (In Russ.)] Available at: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/f8ZpjhAaQ0WB1zjywN04OgKil1mAvAM.pdf> (accessed 23.08.2021).

<sup>6</sup> *О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности до 2035 года.* [Strategy for the Development of the Russian Arctic Zone and Ensuring National Security until 2035. (In Russ.)] Available at: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/J8FhckYOPAQQfxN6Xlt6ti6XzpTVAvOy.pdf> (accessed 23.08.2021).

военно-политических блоков. Удовлетворены, что большинство наших партнеров придерживаются таких же позиций (курсив мой. — Авт.)<sup>7</sup>.

Это заявление лишь на первый взгляд диссонирует с формулировкой “Стратегии развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года”. Ибо оно было призвано сигнализировать миру о намерении РФ проводить неконфронтационную, миролюбивую политику в регионе, обеспечить преемственность общеарктической повестки, а также продемонстрировать приверженность России ответственному управлению развитием региона.

Вспомним знаменитый афоризм римского военного историка Флавия Вегетия (V в.) *“Si vis pacem, para bellum”* (“Хочешь мира – готовься к войне”). В этом контексте следует воспринимать и проведенную весной 2021 г. беспрецедентную операцию российского Северного флота “Умка-2021” по одновременному всплытию из-под льда в заданном районе радиусом 300 м трех атомных подводных лодок. Операция наглядно продемонстрировала виртуозное мастерство российских подводников и заставила задуматься их потенциальных противников.

Афоризм Флавия Вегетия имеет и менее известное продолжение: “Никто не осмелится вызывать и оскорблять того, о ком он знает, что в сражении тот окажется сильнее его”. Главе минобороны РФ С.К. Шойгу “Умка-2021” позволила весомо заявить: “Благодаря принятым мерам Северный флот способен эффективно противостоять имеющимся вызовам и угрозам России в Арктике”. И заметить: “Конкуренция за доступ к ресурсам Северного Ледовитого океана и транспортным коммуникациям между ведущими государствами мира возрастает” [7]. Иными словами, констатация министром наличия вызовов и угроз России в Арктике не оставляет апологетам бесконфликтности в высоких широтах весомых аргументов.

## ТРЕНДЫ НОВОЙ АРКТИКИ

Понятие “Новая Арктика” введено в широкий политический оборот экспертной исландско-гренландской комиссией, подготовившей под эгидой МИД Исландии доклад “Гренландия и Исландия в Новой Арктике”<sup>8</sup>. По мнению его авторов, новизна Арктики объясняется “растущей напряженностью между сверхдержавами, обусловленной четырьмя основными факторами: изменением климата, интересами безопасности сверхдержав, новыми трассами морских перевозок, открывающимся доступом к ресурсам. ... Всего за одно десятилетие Арктика превратилась из изолированного периферийного региона в один из ключевых центров новой геополитики XXI в.” “Однако вместе с новыми возможностями возникают и новые риски”, – резюмировали эксперты<sup>9</sup>.

Арктика действительно сталкивается с катастрофическим изменением климата: региональное потепление идет вдвое быстрее глобального. В течение ближайших 20 лет в Северном Ледовитом океане ожидается открытие новых судоходных маршрутов между Европой и Азией, которые будут вдвое короче прежних. Прогнозируется расширение возможностей эксплуатации минеральных ресурсов Арктики, изменение морской фауны, смещение на Север мест обитания промысловых рыб

<sup>7</sup> Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции с Министром иностранных дел Исландии Г.Т. Тордарсоном по итогам XII Министерской сессии Арктического совета, Рейкьявик, 20.05.2021. [Speech and Answers to Media Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov During a Joint Press Conference with Icelandic Foreign Minister G.T. Thordarson Following the Results of the XII Ministerial Session of the Arctic Council, Reykjavik, 20.05.2021. (In Russ.)] Available at: [https://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4739617](https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4739617) (accessed 23.08.2021).

<sup>8</sup> *Greenland and Iceland in the New Arctic: Recommendations of the Greenland Committee Appointed by the Minister for Foreign Affairs and International Development Co-operation*. Government of Iceland, the Ministry for Foreign Affairs, 2020. 274 p. Available at: <https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/PDF-skjol/Greenland-Iceland-rafraen20-01-21.pdf> (accessed 29.08.2021).

<sup>9</sup> *Ibid.*, p.15.

и зон их лова, а также бум арктического туризма. Соответственно, арктические державы будут вынуждены передвинуть севернее свои военные рубежи, максимально укрепляя национальную безопасность в высоких широтах.

Хотя Арктический совет, созданный четверть века тому назад (в 1996 г.) как межправительственный форум высокого уровня, официально абстрагировался от военной проблематики в регионе, сосредоточившись на проблемах экологии, экономической безопасности, устойчивого развития Арктики и спасания в ее суровых условиях, тем не менее сказать, что регион в XXI в. свободен от военного противостояния, значит выдать желаемое за действительное. Дело даже не в том, что вплоть до 2014 г. члены АС проводили ежегодные консультации на уровне начальников своих генеральных штабов, и не в том, что именно через Северный полюс по-прежнему пролегают траектории потенциального обмена ракетно-ядерными ударами РФ и США.

Дело в том, что Трансарктика – неотъемлемая часть современной системы межгосударственных отношений, кризисные явления которой закономерно транслируются и в этот регион. Косвенным свидетельством этому, как точно подметил профессор политологии Макалестерского колледжа Э. Латам, являются положения последнего доклада Минобороны США касательно арктической стратегии<sup>10</sup>. В документе в контексте анализа американских интересов в Арктике и предполагаемых угроз для них в качестве основных акцентируется деятельность РФ и КНР в Заполярье, которая, по мнению авторов документа, «может нарушить “стратегические планы США”, реализацию задач, связанных с конкуренцией США с Китаем и Россией в Индо-Тихоокеанском регионе и Европе» [8]. Не стоит забывать, что Арктика – потенциальный театр военных действий для Североатлантического альянса, который регулярно проводит здесь военные учения с заданным условным противником, очень похожим на Россию. И чем “старше” становится НАТО, тем большее внимание она уделяет Заполярью. Пока, к счастью, в трансарктической конфронтации задействованы “мягкосиловые” элементы. В этом контексте стоит отметить детальный анализ ситуации в Арктике, даваемый российскими экспертами в сфере безопасности (Лукин В.Н., Мусиенко Т.В., Лукин Ю.Ф., Журавель В.П., Краснопольский Б.Х. и др.) на ежегодных научно-практических конференциях “Цивилизационные аспекты развития Арктических регионов России”. Особо отметим сборник материалов конференции 2019 г. [9] Региональные реалии развеивают все иллюзии относительно планов НАТО в Трансарктике, а также демилитаризации региона.

К примеру, по мнению экспертов, практическая реализация принятых в 2009–2013 гг. в США таких документов<sup>11</sup>, как Директива по национальной безопасности № 66 *National Security Presidential Directive (NSPD) 66 / Homeland Security Presidential Directive (HSPD) 25 (NSPD-66/HSPD-25)*, доклад Конгресса США по арктическим вопросам *Arctic Region Policy 2010*, а также Арктической стратегии США 2013 г. позволили американцам сформировать “новую систему подготовки экипажей надводных боевых кораблей для действий в арктических условиях, увеличить подводную компоненту и контингент ВМС США в арктических морях, а также уплотнить график патрулирования истребительной авиации ПВО и самолетов противолодочной обороны в зоне ответственности NORAD”<sup>12</sup> [9, сс. 153-154]. Модернизированы военные объекты в зоне ответственности NORAD на Аляске. Укреплению системы NORAD в целом способствовали и нововведения на реанимированной в Исландии американской базе в Кефлавик.

<sup>10</sup> *Report to Congress. Department of Defense Arctic Strategy*. Office of the Under Secretary of Defense for Policy. 2019. 19 p. Available at: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (accessed 29.08.2021).

<sup>11</sup> См.: *Strategic Importance of the Arctic in U.S. Policy: Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, One Hundred Eleventh Congress, Special Hearing, August 20, 2009*. Anchorage, AK. Washington: U.S. G.P.O.: For sale by the Supt. of Docs., U.S. G.P.O., 2010; *Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage*. U.S. Department of Defense, 19.05.2011. Available at: [https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab\\_A\\_Arctic\\_Report\\_Public.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Tab_A_Arctic_Report_Public.pdf) (accessed 24.09.2021); *National Strategy for the Arctic Region*. U.S. Department of Defense, 10.05.2013. Available at: [https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013\\_Arctic\\_Strategy.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf) (accessed 21.09.2021).

<sup>12</sup> *North American Aerospace Defense Command* – Командование воздушно-космической обороны Северной Америки, объединенная система аэрокосмической обороны США и Канады.

Взгляд на Арктику через “розовые очки”, смягчающие рельеф арктического плацдарма гибридной войны, все еще встречается в экспертной среде. В частности, затушевываются арктические амбиции Организации Североатлантического договора, проводится разграничение ее и американских интересов, хотя любой журналист, общавшийся с натовцами в штаб-квартире в Брюсселе или в Монсе (центральный штаб объединенных вооруженных сил НАТО в Европе), кстати, всегда возглавляемом четырехзвездным генералом/адмиралом США, знает, что последнее слово в альянсе всегда остается за американцами.

Это заставляет автора вспомнить беседы-интервью с главкомом (январь 1977 – февраль 1989 гг.) Объединенными Вооруженными силами государств – участников Организации Варшавского договора (ОВД), противостоявшими НАТО, маршалом Советского Союза В.Г. Куликовым [10; 11]. Из откровенной беседы с этим опытным военачальником становилось очевидно, что руководство СССР (военное и политическое) пребывало в иллюзиях относительно союзников по ОВД, вероятность их вступления в НАТО после распада Варшавского договора не просчитывалась, а поэтому документально не фиксировались обязательства экс-союзников не присоединяться к Североатлантическому альянсу. Соответственно, в процессе демонтажа ОВД советское руководство не договорилось с Западом ни о будущей структуре европейской безопасности, ни о запрете расширения НАТО на Восток.

Это яркий пример того, чем чреваты иллюзорные конструкты в мировой политике, какие “неопределенности” произрастают из десекьюритизации объективной реальности. Здесь, как представляется, правомерно провести параллель с оценками ситуации в Трансарктике.

Арктическая проблематика в моем интервью с маршалом Советского Союза В.Г. Куликовым не обсуждалась, но высказанные боевым ветераном идеи, на мой взгляд, вполне актуальны и применимы к Трансарктике: “НАТО – потенциальный противник. Не зря наше руководство против его расширения”. “Как показывает практика..., договоры порою не соблюдались. Поэтому уверенности в жизненности договоров у меня мало”. А вот данная им оценка альянса: “НАТО – военный блок, агрессивный блок, который был направлен против СССР, против социалистических стран. В какой-то степени эта характеристика актуальна и сегодня”. “Может ли быть повторение холодной войны? В наших условиях, когда обстановка меняется, все может быть”. «Мы сейчас официально говорим – вероятный противник, не называя какой. А я однозначно говорю: “У нас противник – США”. Посмотрите. Камрань сократили мы? Кубу сократили? А США в Норвегии как имели пункты слежения, так и имеют. На Аляске имеют пункты слежения, следят за нами. Они делают то, что считают нужным. А мы пока не делаем» [11].

В западных оценках ситуации в Заполярье присутствуют признаки секьюритизации, обусловленной раздражением Запада от воссоединения стратегически и геополитически важного Крыма с Россией, а также из-за усиления российского оборонного потенциала в Арктической зоне РФ. Настороженность западных оппонентов вызывают и российско-китайское сотрудничество в Арктике, и совместные военно-морские учения РФ и КНР в других акваториях, опыт взаимодействия которых ими проецируется на высокие широты. Наиболее яркое проявление сино-руссофобии в Трансарктике – проведенная в канун X министерской встречи Арктического совета в финском Рованиemi (2019 г.) и получившая скандальный международный резонанс пресс-конференция госсекретаря США М. Помпео (апрель 2018 – январь 2021 гг.), ранее возглавлявшего Центральное разведывательное управление (ЦРУ) США (2017–2018)<sup>13</sup>. Тезисы, озвученные М. Помпео на пресс-конференции, получили развитие в стратегических документах США и их партнеров, в том числе в НАТО.

<sup>13</sup> Pompeo M.R. *Looking North: Sharpening America's Arctic Focus*. U.S. Embassy in Estonia. 06.05.2019. Available at: <https://ee.usembassy.gov/americas-arctic-focus/> (accessed 29.08.2021).

Анализируя дремлющий конфликтоген в Арктике, нельзя забывать, что Трансарктика – это виртуальная скрепа двух других транснациональных политических пространств, известных как *Trans-Atlantic* (Трансатлантика), *Trans-Pacific* (Транстихоокеания). Не случайно обширное поле ответственности Объединенного командования ВС США в зоне Тихого океана (*USPACOM*), реорганизованного в 2018 г. в Индо-Тихоокеанское командование (*USINDOPACOM*), охватывало не только акваторию Тихого океана, но и Аляску, районы Арктики, прибрежные регионы Южной Азии Индийского океана<sup>14</sup>.

В этой связи примечателен пассаж из обнародованной летом 2020 г. Арктической стратегии ВВС США. «Возрастающее стратегическое значение Арктики требует, чтобы военно-воздушные силы могли защищать интересы страны в этом регионе, который является “перекрестком” США и двух критически важных районов, Индо-Тихоокеанского региона и Европы. Арктика становится все более важным районом для интересов национальной безопасности США», – констатирует документ. В нем также акцентируется, что “из-за достижений великих держав-конкурентов (РФ и КНР. – Авт.) Арктика становится и угрозой для Америки”<sup>15</sup>.

Логическим продолжением принятия этой стратегии стало решение Пентагона о создании шестого регионального центра Минобороны США – Центра имени Теда Стивенса по исследованию вопросов безопасности Арктики (*Ted Stevens Center for Arctic Security Studies*). Курировать его создание будет отставной генерал-майор ВВС США Р. Ки, назначенный старшим советником по вопросам безопасности в Арктике. Ему вменена в обязанности работа со странами-партнерами “по обеспечению стабильного, основанного на правилах порядка в Арктике”. Правила, видимо, определяют сами США, ибо основной международный правовой акт – Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (*UNCLOS*) – Вашингтон так и не ратифицировал.

Кстати, у Р. Ки серьезный послужной список. В 2020 г. он был назначен главой комиссии США по арктическим исследованиям, а до этого – возглавлял центр по Арктике в Министерстве внутренней безопасности США.

Дремлющий в Трансарктике конфликтоген требует особого внимания в контексте введомой Вашингтоном НАТО. Еще в январе 2009 г. на конференции НАТО по вопросам безопасности Крайнего Севера в Рейкьявике (Исландия) альянс объявил Арктику стратегически важным регионом, требующим переосмысления военной доктрины НАТО с учетом геополитических реалий XXI в. Тогдашний генеральный секретарь альянса Яап де Хооп Схеффер (январь 2004 – август 2009 гг.) объявил, что “НАТО будет нуждаться в усилении военного присутствия в Арктике”<sup>16</sup>. И витиевато завуалировал суть: “НАТО необходимо определить, где Североатлантический союз с его уникальными компетенциями может принести пользу”<sup>17</sup>. Примечателен тот факт, что данная конференция в Рейкьявике была проведена вскоре после подписания президентом США (09.01.2009) выше упомянутой директивы *NSPD-66/HSPD-25* (Арктической стратегии), в преамбуле которой подчеркивалось, что ее осуществление будет проводиться в строгом соответствии обязательствам Штатов по договорам, участником которых они являются. На юбилейном (к 70-летию НАТО) саммите альянса в 2019 г. северным рубежам зоны ответственности блока также было уделено самое пристальное внимание. Потенциальный противник альянса очевиден – Россия. Летом 2019 г. в одной из натовских публикаций подчеркивалось, что “в последнее время вновь встал вопрос, может ли Арктика восприниматься как арена военного соперничества” [12].

<sup>14</sup> *USPACOM Area of Responsibility*. Jeanne M. Holm Center. Available at: [https://vt.instructure.com/files/310759/download?download\\_frd=1](https://vt.instructure.com/files/310759/download?download_frd=1) (accessed 29.08.2021).

<sup>15</sup> Волков К. США обнародовали Арктическую стратегию для военно-воздушных сил. *Российская газета*, 22.07.2020. [Volkov K. The US Has Unveiled an Arctic Strategy for the Air Force. *Rossiiskaya gazeta*, 22.07.2020. (In Russ.)]

<sup>16</sup> Храмухин А. В перспективе – Арктический фронт. *Независимая газета*, 04.02.2009. [Hramchihin A. In the Future – the Arctic Front. *Nezavisimaya gazeta*, 04.02.2009. (In Russ.)]

<sup>17</sup> *NATO Discusses Security Prospects in the High North*. Available at: [https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news\\_49745.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/news_49745.htm?selectedLocale=en) (accessed 29.08.2021).

Касаясь военно-стратегической составляющей альянса в Трансарктике, напомним о военной базе США и радиолокационной станции в Туле (Гренландия). Недаром Дональд Трамп, будучи президентом США (январь 2017 – январь 2021 гг.), эпатировал мир намерением выкупить Гренландию у Дании. Есть у США и авиабаза в Кефлавике (Исландия), своеобразный “непотопляемый авианосец” в Северной Атлантике.

Заслуживает внимания усиление милитаристских амбиций у традиционно нейтральных арктических государств – Финляндии и Швеции. Недавно они подписали со своим скандинавским соседом – членом НАТО, Норвегией, соглашение, подразумевающее более тесное военное сотрудничество в субрегионе. Весьма симптоматично и прошлогоднее обновление Швецией своей арктической стратегии от 2011 г. за счет включения в нее главы, посвященной политике безопасности<sup>18</sup>.

На фоне недавно созданного в южном полушарии союза англосаксов *AUKUS*<sup>19</sup>, настораживает интерес Великобритании к участию в военных учениях в высоких широтах и ее предложение содействовать, вплоть до задействования подводных лодок, охране территориальных вод Канады. Не зарождается ли на Крайнем Севере новая модификация “англосаксонской триады” – *CUKUS* (Канада–Великобритания–США)? Тем более что в феврале 2021 г. сообщалось о договоренности Вашингтона и Оттавы модернизировать объединенное Командование аэрокосмической обороны Северной Америки и запустить расширенный диалог по Арктике, охватывающий и вопросы континентальной безопасности.

Глава МИД России С.В. Лавров, выступая в феврале 2020 г. на Международной конференции по безопасности и сотрудничеству в Мюнхене, фактически подтвердил актуальность точки зрения маршала Советского Союза В.Г. Куликова, высказанной почти 20 лет назад: «Нагнетание напряженности, продвижение военной инфраструктуры НАТО на восток, беспрецедентные по размаху учения у российских рубежей, накачка оборонных бюджетов сверх всякой меры – все это генерирует непредсказуемость. В “железе” воссоздается структура противостояния “холодной войны”» [13]. Эти слова в полной мере относятся и к Заполярью.

Повышение военно-стратегического внимания к региону со стороны США и НАТО, пересмотр своих региональных стратегий другими арктическими странами, а также расширяющееся присутствие в Арктике стран-внерегионалов вкпе отражает нарастающий конфликтный потенциал Трансарктики. Соответственно, российское председательство в Арктическом совете сталкивается с необходимостью учета этих нюансов региона при реализации своей программы, рассчитанной на 2021–2023 гг.

Имплементация программы проходит под девизом “Ответственное управление для устойчивой Арктики”<sup>20</sup>. Заложенные в ней основные направления полностью коррелируют с задачами по реализации принятого на XII заседании АС Стратегического плана (СП) на 2021–2030 гг. Россия первой взялась за его реализацию. Достижение поставленных в СП целей обеспечит взаимодействие арктических государств и в регионе, и на международных площадках, выводя АС за региональные рамки<sup>21</sup>.

Касаясь реализации поставленной СП задачи по “обеспечению безопасности всех жителей и гостей Арктики от рисков стихийных бедствий и антропогенных катастроф”, отметим весьма своевременное, на второй день российского Председательства в АС, появление в арсенале РФ аппарата дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ)

<sup>18</sup> *Strategi for den arktiske regionen* [Strategy for the Arctic region (In Swed.)] Available at: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/strategi-for-den-arktiska-regionen\\_H8037](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/strategi-for-den-arktiska-regionen_H8037) (accessed 29.08.2021).

<sup>19</sup> Трехсторонний оборонный альянс, образованный Австралией, Великобританией и США. О заключении соглашения о совместном оборонном сотрудничестве его участники объявили 16 сентября 2021 г.

<sup>20</sup> *Russia's Chairmanship Programme for the Arctic Council 2021–2023*. Arctic Council. 2021. Available at: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2646> (accessed 29.08.2021).

<sup>21</sup> *Arctic Council Strategic Plan 2021 to 2030*. Arctic Council. 20.05.2021. Available at: [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12\\_2021\\_REYKJAVIK\\_Strategic-Plan\\_2021-2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2601/MMIS12_2021_REYKJAVIK_Strategic-Plan_2021-2030.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (accessed 21.05.2021).

“Арктика-М”. Осуществляя круглосуточный мониторинг поверхности Земли и морей Северного Ледовитого океана, он не только фиксирует все действующие вулканы северного полушария Земли, включая Фаградальсфьядль, что в 40 км от Рейкьявика, но и обеспечивает оптимизацию всех экстренных служб РФ [14].

На XII заседании Арктического совета РФ С.В. Лавров вновь поднял вопрос о возобновлении консультаций начальников генштабов ВС арктических стран, приостановленных в 2014 г. по инициативе участвующих в АС стран – членов НАТО, что явилось следствием заморозки альянсом всех контактов с РФ по военной линии после кризиса на Украине. Впервые данный вопрос российский министр иностранных дел поднимал еще в 2017 г., выступая на X министерской встрече АС в Фэрбенксе (Аляска, США). И хотя в тот раз в неформальной атмосфере рабочего завтрака министры арктических государств оживленно обсуждали политику безопасности, в ходе официального заседания Арктического совета напоминание С.В. Лаврова о замороженном механизме, доказавшем свою эффективность в качестве меры по укреплению доверия, было проигнорировано и не получило отражения в Итоговой декларации X заседания.

В Рейкьявике это напоминание тоже не вызвало энтузиазма коллег-министров, хотя на этот раз Россия предложила начать с “малых шагов” – со встреч военных экспертов генштабов вооруженных сил арктической восьмерки. И все же С.В. Лавров выразил надежду, что в период ротационного председательства Российской Федерации условия для того, “чтобы и этот аспект совместной коллективной безопасности вернулся в работу АС”, созреют. Ведь речь идет не о “жесткой безопасности”, которой Арктический совет действительно не занимается, а об использовании вооруженных сил для обеспечения комфортных условий жизни в Заполярье. В том числе для “преодоления последствий различных катастроф, обеспечения комфортных условий морской деятельности, поиска и спасания в ситуациях, когда нужно выручать людей, попавших в беду”<sup>22</sup>.

Тренды “Новой Арктики” могут спровоцировать рост противоречий непосредственно в Арктическом совете. Во-первых, триггером напряженности может стать рост национального самосознания Гренландии, наделенной в Датском королевстве широкой автономией. Уже на XII министерском заседании АС в Рейкьявике председательствовавшая Исландия дала слово в рамках выделенного Дании времени двум ее широким автономиям – Гренландии и Фарерским островам. Учитывая, что Копенгаген обязан своим арктическим статусом исключительно этим двум автономиям, в будущем в АС не исключен накал страстей из-за передела ими арктических компетенций.

Гренландия демонстрирует явное желание балансировать между соперничающими арктическими державами – США и РФ. Презентуя гренландскую арктическую стратегию на виртуальной платформе Международной ассамблеи “Арктический круг”, министр промышленности, торговли, иностранных дел и климата Гренландии П. Броберг проявил максимум дипломатичности. Не желая обострять отношения с Россией, он дистанцировался от НАТО: «Мы склоняемся к исландской модели обеспечения безопасности, при которой традиционную нагрузку несет служба береговой охраны, а в экстренной ситуации поддержку Гренландии окажут США, ибо остров “важен для их обороны”... Мы не думаем о НАТО, мы не стремимся создать напряженность, а реально пытаемся снизить ее с помощью функций береговой охраны» [15]. Министр также подчеркнул свое намерение воспользоваться приглашением С.В. Лаврова и посетить Российскую Федерацию.

Пока гренландское статус-кво Россию устраивает. Комментируя визит госсекретаря США Э. Блинкена в Гренландию для обсуждения военного сотрудничества, глава МИД РФ подчеркнул: “Что касается Гренландии, это не совсем рядом с нашими границами. Это решение, как я понимаю, датского правительства, в каких формах выполнять

<sup>22</sup> Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова... Available at: [https://www.mid.ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4739617](https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4739617) (accessed 23.08.2021).

свои союзнические обязательства перед США, учитывая, в том числе, внутреннее государственное устройство Дании, отношения Копенгагена с Гренландией<sup>23</sup>.

Во-вторых, триггером противоречий в Арктическом совете может стать ревизия института наблюдателей, запланированная XII заседанием АС. В его итоговой декларации Старшим должностным лицам Совета поручается к XIII министерскому заседанию АС (2023 г.) пересмотреть роль наблюдателей, способы их участия в работе АС, оценить их деятельность на предмет сохранения за ними XIII заседанием АС этого статуса. В настоящее время наблюдателями в Арктическом совете являются 13 неарктических государств, 13 межправительственных и межпарламентских организаций, 12 неправительственных организаций.

Россия не заинтересована в пополнении института наблюдателей АС своими недоброжелателями. Она сумела дипломатично использовать механизм консенсуса в АС для блокировки приема нежелательных кандидатур. Пример тому – удаление из повестки дня XII заседания АС самого пункта о пополнении списка наблюдателей. А ведь на протяжении всей работы XII заседания АС основной интригой оставался вопрос, получат ли статус наблюдателя АС настоятельно лоббируемые председательствовавшей в Совете Исландией Чехия и Эстония, развязавшие в апреле 2021 г. в отношении РФ громкий дипломатический скандал. Напомним, что 17 апреля 2021 г. Чехия обвинила российскую разведку во взрывах на складах боеприпасов в 2014 г. во Врбетице. В знак солидарности с Прагой власти Литвы, Эстонии и Латвии также выслали ряд российских дипломатов, объявив их персонами нон грата.

### АРКТИКА НЕ ДЛЯ “ЧЕРНЫХ ЛЕБЕДЕЙ”

Выступая в Архангельске в 2017 г., президент Финляндии С. Ниинисте проникновенно сказал: “Если мы потеряем Арктику, мы потеряем весь мир” [16]. В условиях хрупкой экосистемы Заполярья любая неопределенность, будь то военно-политический авантюризм, бесхозяйственность или неудачный демарш, чревата глобальной катастрофой. Задача АС – уберечь высокие широты от “черных лебедей”, под которыми с легкой руки американского эссеиста Н. Талеба понимаются катастрофические последствия непредвиденных явлений. Как же их избежать? Ответ и прост, и сложен: “Инерция, боязнь изменений, отсутствие смелости и системного видения приводят к поздней оценке рисков и утрате возможностей их купирования” [17].

Трансарктике, как и всему нашему миру, присуща “глобальная неопределенность”, обусловленная соотношением времени и пространства. Отсюда сложность экстраполяции на этот макрорегион вычлеченных на основе системного подхода трендов, характерных для нынешнего этапа транзита миропорядка, и трудности прогнозирования дальнейшего развития Арктики, отказавшись от иллюзии ее бесконфликтности.

Уровень неопределенности в Трансарктике складывается из ряда факторов определенности, как естественных, природных, так и антропогенных, привносимых на глобальном и региональном уровнях. Правда, в XXI в. природные и антропогенные факторы столь сильно переплетаются, что отчасти этим и обусловлен накат глобальной неопределенности.

На уровне определенности сказывается текущее состояние климата. Его глобальное изменение в свою очередь связано с выбросами CO<sub>2</sub> и загрязнениями ледово-снежных поверхностей Арктики сажей. Кстати, тема глобального изменения климата, его связь с Арктикой достаточно конфликтны. Яркий пример – вышеупомянутый скандал на XI министерской встрече Арктического совета в финском Рованиеми.

С глобальным потеплением просматривается еще одна определенность, требующая повышенной готовности всемирных медико-эпидемиологических служб,

<sup>23</sup> Выступление и ответы на вопросы СМИ Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова... Указ. соч..

углубленного анализа на уровне Всемирной организации здравоохранения. Ибо в зоне стремительно тающей вечной мерзлоты высок риск высвобождения давно забытых вирусов, способных спровоцировать новые пандемии. Не исключено, что антиковидный мировой опыт может оказаться весьма востребованным в ближайшие десятилетия. Ведь в природных “холодильниках” Аляски покоятся жертвы “испанки”, а в Сибири наблюдается таяние вокруг могильников павшего в эпидемии скота. Никто не знает, что может вернуться из далеких эпох, когда начнутся разморозка останков мамонтов, динозавров, прочих обитателей Земли и проведение экспериментов генной инженерии по их возрождению. Готовы ли к глобальному потеплению службы безопасности захоронений ядерных отходов?

Таким образом, уровень определенности Трансарктики связан с текущим состоянием глобальной совокупной безопасности (военно-стратегической, экономической, экологической, информационной, продовольственной и т.д.), с взаимоотношениями ведущих арктических держав, со степенью влияния в Трансарктике международных организаций, глобальных и региональных многосторонних институтов, с развитием научно-технического прогресса. Любая появившаяся непоследовательность в этих определенностях обуславливает неопределенность, затрудняя анализ и выработку прогноза. Хорошим подспорьем в этой ситуации могут стать экспертные нарративы соответствующих проблематике *think tanks* (аналитических центров). В частности, наработки основанного в 2015–2016 гг. как первого аналитического полярного центра Великобритании “Инициативы полярных исследований и политики” (*Polar Research and Policy Initiative, PRPI*), международной ассамблеи “Арктический круг” (Исландия), международных форумов “Арктические фронтиры” (Норвегия), “Арктика – территория диалога” (РФ), “Примаковские чтения” (РФ) и др.

Поскольку Трансарктика – подсистема глобальных межгосударственных отношений с их кризисами и конфликтами, то и законы ее развития и функционирования также реализуются “через внешнеполитическую деятельность государств, от которой в решающей степени зависит, будет ли реализована содержащаяся в кризисе возможность конфликта или нет” [18, с. 167].

В Трансарктику сегодня в полной мере проецируется напряженность, сгенерированная в последние годы на глобальном уровне в треугольнике Россия–США–Китай. Как представляется, к этому “треугольнику” вполне подходит экспертная оценка, данная нынешнему этапу российско-американского взаимодействия: “Отношения приобрели характер стабилизированного конфликта, в котором каждая из сторон не заинтересована в его военном развитии и переходе в военную стадию, но готова к политической эскалации в любой момент” [19].

В процессе нынешней глубокой трансформации миропорядка спектр угроз, чреватых пробуждением конфликтогена в Трансарктике, тесно коррелирует с основными тенденциями современных международных отношений. В период своего председательства в Арктическом совете России придется купировать дестабилизирующее влияние таких трендов, как:

- милитаризация региона, гонка вооружений;
- изменение климата и его негативное влияние на экологическую, медико-эпидемиологическую, экономическую и логистическую безопасность;
- нарастание противоречий между арктическими странами, между ними и внерегионалами, в том числе в самом АС;
- нагнетание сино-русифобии.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Лабетская Е.О. Трансарктика в контексте российских приоритетов. *Мировая экономика и международные отношения*, 2015, № 2, сс. 106–114. [Labetskaya E.O. Trans-Arctic in the Context of Russian Priorities. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2015, no. 2, pp. 106–114. (In

- Russ.) DOI: 10.20542/0131-2227-2015-2-106-114
2. Лабетская Е.О. Россия–ЕС: “soft-power risks” в евразийско-арктическом контексте. *Мировая экономика и международные отношения*, 2018, т. 62, № 9, сс. 112-120. [Labetskaya E. Russia–EU: “Soft-Power Risks” in the Eurasian-Arctic Context. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2018, vol. 62, no. 9, pp. 112-120. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-9-112-120
  3. Лабетская Е.О. Арктический вектор евразийского партнерства. *Наш дом – Евразия. Доклады и материалы Международной конференции*. Москва, Международный институт Питирима Сорокина – Николая Кондратьева, 2018, сс. 69-80. [Labetskaya E.O. The Arctic Vector of the Eurasian Partnership. *Our Home is Eurasia. Reports and Materials of the International Conference*. Moscow, International Institute of Pitirim Sorokin – Nikolai Kondratiev, 2018, pp. 69-80. (In Russ.)]
  4. Borgerson S. Arctic Meltdown: the Economic and Security Implications of Global Warming. *Foreign Affairs*, March/April 2008, vol. 87, no. 2, pp. 63-77. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/arctic-antarctic/2008-03-02/arctic-meltdown> (accessed 10.12.2021).
  5. Heikkilä M. *If We Lose the Arctic: Finland’s Arctic Thinking from the 1980s to Present Day*. Popa, Rovaniemi, the Arctic Centre, University of Lapland, 2019. 149 p.
  6. Соловьев А.В. Все мы немного конструктивисты. *Россия в глобальной политике*, 08.07.2021. [Solovyov A.V. We are All a Little Constructivists. *Russia in Global Affairs*, 08.07.2021. (In Russ.)] Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/vse-my-nemnogo-konstruktivisty/> (accessed 08.07.2021).
  7. Петров И. Шойгу: США и НАТО наращивают морские и сухопутные группировки в Арктике. *Российская газета*, 13.04.2021. [Petrov I. Shoigu: The United States and NATO are Building Up Sea and Land Groups in the Arctic. *Rossiiskaya gazeta*, 13.04.2021. (In Russ.)] Available at: <https://rg.ru/2021/04/13/shoigu-ssha-i-nato-narashchivaiut-morskie-i-suhoputnye-gruppirovki-v-arktike.html> (accessed 29.08.2021).
  8. Latham A. Great Power Rivalry in the Arctic Circle is Heating Up. *The National Interest*, 16.02.2021. Available at: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/great-power-rivalry-arctic-circle-heating-178282> (accessed 29.08.2021).
  9. *Цивилизационные аспекты развития Арктических регионов России: Материалы научно-практической конференции (7 ноября 2019 г.)*. Москва, Издательский дом “ИМЦ”, 2020. 340 с. [Civilizational Aspects of the Development of the Arctic Regions of Russia: Materials of the scientific and practical conference (November 7, 2019). Moscow, Publishing House “IMC”, 2020. 340 p. (In Russ.)]
  10. Лабетская Е.О. Маршал Куликов: “Военные были слишком послушными” (интервью). *Время МН*, 06.09.1999. [Labetskaya E. Marshal Kulikov: “The Military Were Too Obedient” (interview). *Vremya MN*, 06.09.1999. (In Russ.)]
  11. Лабетская Е.О. Маршал Советского Союза Виктор Куликов: “Наш вероятный противник – США” (интервью). *Время новостей*, 28.05. 2002. [Labetskaya K. Marshal of the Soviet Union Viktor Kulikov: “Our Probable Opponent is the United States” (interview). *Vremya Novostei*, 28.05.2002. (In Russ.)]
  12. Lanteigne M. The Changing Shape of Arctic Security. *NATO Review*, 28.06.2019. Available at: <https://www.nato.int/docu/review/articles/2019/06/28/the-changing-shape-of-arctic-security/index.html> (accessed 29.08.2021).
  13. Лавров С. Речь Сергея Лаврова на Мюнхенской конференции по безопасности. *Сеть Вольтер*, 15.02.2020. [Lavrov S. Sergey Lavrov’s Speech at the Munich Security Conference. *Voltaire Network*, 15.02.2020. (In Russ.)] Available at: [www.voltairenet.org/article209257.html](http://www.voltairenet.org/article209257.html) (accessed 29.08.2021).
  14. Новый российский спутник “Арктика-М” проконтролирует вулканическую обстановку. *Военно-промышленный курьер*, 21.05.2021. [The New Russian Satellite “Arctic-M” Will Monitor the Volcanic Situation. *Voenno-promyshlennyi kur’er*, 21.05.2021. (In Russ.)] Available at: <https://vpk-news.ru/news/62214> (accessed 21.05.2021).
  15. Лабетская Е.О. Гренландия усиливает позиции в Арктическом совете. *Независимая газета*, 17.06.2021. [Labetskaya K. Greenland is Strengthening its Position in the Arctic Council. *Nezavisimaya gazeta*, 17.06.2021. (In Russ.)] Available at: [https://www.ng.ru/vision/2021-06-17/6\\_8176\\_vision.html](https://www.ng.ru/vision/2021-06-17/6_8176_vision.html) (accessed 18.06.2021).
  16. *Speech by the President of Finland Sauli Väinämö Niinistö in Arkhangelsk: “If We Lose the Arctic, We Lose the Whole World”*. 04.04.2017. Available at: <https://www.presidentti.fi/en/news/president-niinisto-in-arkhangelsk-if-we-lose-the-arctic-we-lose-the-whole-world/> (accessed 07.08.2020).
  17. Дынкин А.А. Танец черных лебедей. Мировая премьера. *Интерфакс*, 29.03.2020. [Dykin A.A. Dance of Black Swans. World Premiere. *Interfax*, 29.03.2020. (In Russ.)] Available at: <https://www.interfax.ru/interview/701437?fbclid=IwAR2PnUh7ZCVFeZxasvaolFmmlEM5oQTFoisHLXsxs1V-gQcistmCx7N-daA> (accessed 30.03.2020).
  18. Поздняков Э.А. *Внешнеполитическая деятельность и межгосударственные отношения*. Москва, Наука, 1986. 190 с. [Pozdnyakov E.A. *Foreign Policy Activity and Interstate Relations*. Moscow, Nauka, 1986. 190 p. (In Russ.)]
  19. Voitlovskii F.G. US Strategy in a Changing World Order. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 2021, vol. 91, no. 4, pp. 393-402. DOI: 10.1134/S1019331621040080

**“CONFLICT-FREE ARCTIC”: PRO ET CONTRA****(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 4, pp. 34-46)****Received 26.09.2021.****Accepted 15.12.2021.**

Ekaterina O. LABETSKAYA, ([lbtskaya@imemo.ru](mailto:lbtskaya@imemo.ru)), ORCID: 0000-0003-4144-4444,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

Analyzing the increasing tension in the world and the Trans-Arctic (the transnational political space of the Arctic), the author emphasizes the presence of a “dormant conflict gene” in the region and the need for Russia to take it into account when implementing its chairmanship in the Arctic Council (2021-2023). Not accepting the opinions that existed over the past decade about the Arctic as a “conflict-free region” the author identifies a range of threats fraught with the awakening of the “conflict gene”. Since the Trans-Arctic is a subsystem of global interstate relations with their crises and conflicts, the author considers the laws of its development and functioning through the foreign policy activities of states, which crucially determine whether the possibility of conflict will be realized or not.

The increased military and strategic attention to the region by the USA and NATO, the revision of the regional strategies by other Arctic countries, as well as the expanding presence of non-regional countries in the Arctic, together reflect the growing conflict potential of the Trans-Arctic. The author explains why saying that the region in the XXI century remains free from military confrontation means wishful thinking. Criticizing the view of the Arctic through “rose-colored glasses” that soften the landscape of the hybrid war platz in the Arctic, the author recalls her interviews with the commander-in-Chief of the Joint Armed Forces of the Warsaw Pact Member States, Marshal of the Soviet Union Viktor G. Kulikov.

Analyzing the “dormant conflict gene” in the Arctic, it is important to remember that the Trans-Arctic is a virtual bond of two other transnational political spaces, known as Trans-Atlantic, Trans-Pacific. Special attention is paid to the “dormant conflict gene” in the Trans-Arctic in the context of Washington-led NATO, which in 2009 declared the Arctic a strategically important region, requiring a rethinking of NATO's military doctrine, taking into account the geopolitical realities of the XXI century.

The paper uses the case-study methodology, a systematic approach, discourse analysis, the author's 15-year journalistic baggage of VIP interviews and her own observations on the “fields” of international forums.

**Keywords:** Arctic, Trans-Arctic, constructivism, securitization, political realism, “conflict gene”, geopolitics, Arctic Council, NATO, Trans-Atlantic, Trans-Pacific.

About the author:

Ekaterina O. LABETSKAYA, Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Sector of General Problems of International Relations, Department of International Political Problems.

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-34-46

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОГРАММЫ ЕВРОСОЮЗА В СФЕРАХ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ

© ХАРИТОНОВА Е.М., 2021

ХАРИТОНОВА Елена Марковна, кандидат политических наук, старший научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем. Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([ekharit@imemo.ru](mailto:ekharit@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-5948-1492.

Харитонова Е.М. Международные программы Евросоюза в сферах высшего образования и науки в условиях пандемии. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 4, сс. 47-57. DOI: 10.20542/afij-2021-4-47-57

DOI: 10.20542/afij-2021-4-47-57

УДК: 339.9(4)

Статья поступила в редакцию 29.06.2021.

Статья принята редакцией 12.07.2021.

В статье рассматривается влияние пандемии *COVID-19* на международные программы Европейского союза в области науки и высшего образования. Меры правительств, направленные на борьбу с инфекцией, существенно ограничили международную мобильность студентов, преподавателей и ученых и негативно сказались на программах сотрудничества. Автор анализирует действия европейских структур, ответственных за администрирование программ в указанных сферах, и рассматривает меры, принятые в ответ на вызовы, возникшие в связи с пандемией. Несмотря на некоторую непоследовательность ответных мер и объективные трудности, опыт ЕС по преодолению негативных последствий пандемии в сферах высшего образования и науки оценивается в статье в целом позитивно.

**Ключевые слова:** Европейский союз, международное научное сотрудничество, международные образовательные программы, образование, "Эразмус", "Горизонт-2020", *COVID-19*, Европейское образовательное пространство, Европейское научное пространство.

Пандемия *COVID-19* охватила мир в 2020 г. и затронула практически все сферы жизни общества. На протяжении многих месяцев этого и следующего 2021 г. действовали введенные правительствами разных стран ограничительные меры, направленные на снижение темпов роста заболеваемости и защиту систем здравоохранения от критической перегрузки. Были закрыты школы и университеты; работники всех отраслей, за исключением жизненно необходимых, переводились на дистанционный формат; прекращалось свободное передвижение между государствами. Страны Европейского союза (ЕС) существенно пострадали от пандемии, и национальные правительства принимали в связи с этим меры разной степени жесткости.

В числе "жертв" ограничительных мер оказались программы интернационализации высшего образования и науки. В условиях запрета на передвижение между странами, закрытия кампусов университетов и научных лабораторий, участникам международных программ приходилось переходить на дистанционные формы взаимодействия. Многие столкнулись с бытовыми и административными проблемами, такими как невозможность продлить разрешение на пребывание, вернуться домой после окончания срока

программы, оформить необходимые документы и т.п. Одновременно с этим ряд направлений международного научного сотрудничества получили дополнительное внимание и финансирование – в том числе, в медицине, фармакологии, эпидемиологии и других областях, от которых зависит успешность противодействия COVID-19.

В статье анализируется влияние пандемии на международные программы ЕС в сфере высшего образования и науки, а также меры, принятые в ответ на неблагоприятные тенденции. Первая стадия кризиса, вызванного COVID-19, породила мрачные прогнозы относительно будущего Евросоюза и европейской интеграции<sup>1</sup>. Однако в противовес паническим настроениям СМИ, эксперты обращали внимание на масштабность мер по противодействию кризису и смягчению его последствий со стороны ЕС<sup>2</sup>. Среди таких ответных мер – пересмотр приоритетов и меры поддержки участников международных научных и образовательных программ. В статье рассматриваются новые тенденции в данных сферах, вызванные текущим кризисом. Анализ негативных последствий кризиса и ответных мер ЕС в указанных сферах позволяет более детально рассмотреть различные аспекты, связанные с противодействием пандемии. Учитывая массовость и масштаб подобных программ, а также их важную роль для европейской интеграции, такой опыт дает возможность сделать выводы о долгосрочных стратегических приоритетах и дальнейшей траектории развития в исследуемых областях.

Программы в области и науки высшего образования занимают важное место в политике Европейского союза. Каждая из стран – членов ЕС самостоятельно регулирует данные сферы, и национальные образовательные системы существенно различаются. С конца 1990-х годов внимание к высшему образованию и науке на наднациональном уровне заметно усиливается, и эти сферы оказываются в центре новых масштабных инициатив. На протяжении последних двух десятилетий в рамках Болонского процесса, Европейского пространства высшего образования<sup>3</sup> и Европейского научного пространства<sup>4</sup> ведется работа по сближению и гармонизации национальных систем. Образование (в первую очередь, высшее и профессиональное) и наука признаются ключевыми направлениями с точки зрения конкурентоспособности Евросоюза в мире, продвижения и распространения общих ценностей и дальнейшей экономической, социальной и культурной интеграции. Многочисленные конвенции, декларации, рекомендации и программы ЕС постулируют значимость образования и науки: амбициозная Лиссабонская стратегия 2000 г. и дальнейшие стратегические документы опирались на образование, науку и инновации как основу “экономики знаний”; стратегия 2010 г. “Европа-2020” предусматривала “умный рост”, базирующийся на знаниях и инновациях (см. подробнее [1]).

Исследователи обращают внимание на роль новых инициатив в сферах высшего образования и науки (в первую очередь, Болонского процесса), с точки зрения европейской социальной и культурной интеграции, создания общеевропейской идентичности и “конструирования Европы”, повышения привлекательности и модернизации ЕС, расширения влияния объединения в мире [2; 3; 4; 5; 6], отмечая, что Болонский процесс – это больше, чем сумма отдельных составляющих его программ, проектов и инициатив [7].

Академическая мобильность и интернационализация высшего образования – это одновременно и объективная часть современной реальности, и одна из стратегических целей ЕС. Летом 2009 г. Совет Евросоюза принял “Стратегию сотрудничества

<sup>1</sup> См., например: Rohac D. Coronavirus Could Break the EU. *Politico*, 16.03.2020. Available at: <https://www.politico.eu/article/coronavirus-covid19-public-health-crisis-could-break-the-eu-european-union> (accessed 08.07.2021).

<sup>2</sup> См., например: Надежда Арбатова: реальность сложнее и многограннее. *Интерфакс*, 13.04.2020. Available at: <https://www.interfax.ru/interview/703895> (accessed 08.07.2021).

<sup>3</sup> Инициативы, направленные на гармонизацию национальных систем высшего образования. См.: *European Higher Education Area and Bologna Process*. Available at: <http://www.ehea.info> (accessed 08.07.2021).

<sup>4</sup> Инициатива, направленная на интеграцию научных ресурсов ЕС. См.: *European Research Area (ERA)*. Available at: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/era\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/strategy-2020-2024/our-digital-future/era_en) (accessed 08.07.2021).

стран Европейского союза в области образования и профессиональной подготовки до 2020 г.<sup>5</sup>, в которой отмечено, что для европейских студентов обучение за рубежом в течение определенного периода времени должно стать скорее правилом, чем исключением.

Финансирование крупных программ ЕС в области науки и образования до пандемии постоянно увеличивалось: к примеру, бюджет четырехлетней шестой рамочной программы ЕС по развитию научных исследований и технологий на 2002–2006 гг. составлял 16.3 млрд евро<sup>6</sup>, финансирование продолжившей ее шестилетней седьмой рамочной программы (2007–2013) – 50.5 млрд<sup>7</sup>, а бюджет пришедшей ей на смену крупнейшей рамочной программы по исследованиям и инновациям “Горизонт-2020” (*Horizon 2020*) на 2014–2020 гг. – около 80 млрд.

Аналогично с каждым годом расширяла охват и увеличивала объем финансирования ведущая свою историю с 1987 г. программа “Эразмус”, ориентированная на повышение студенческой мобильности и сотрудничество между университетами: общий бюджет зонтичной инициативы “Сократ”, включавшей на тот момент и “Эразмус”, в 2000–2006 гг. составлял 1.85 млрд евро, финансирование продолжившей ее деятельности под названием “Образование на протяжении жизни” (2007–2013) – 7 млрд<sup>8</sup>, а бюджет программы “Эразмус+” в 2014–2020 гг. – 14.7 млрд.

Помимо этих двух крупнейших программ, отдельное внимание традиционно уделялось научному сотрудничеству и обучению специалистов в конкретных областях. В частности, в дополнение к “Горизонту-2020” реализуется программа по научным исследованиям и обучению Европейского сообщества по атомной энергии<sup>9</sup>, европейская программа мониторинга земли “Коперник”<sup>10</sup> и некоторые другие. Стоит отметить, что такие программы рассчитаны и на сотрудничество с третьими странами, то есть направлены не только на усиление образовательной и научной сфер и повышение степени социальной, культурной и экономической интеграции внутри объединения, но и на увеличение “мягкой силы” Евросоюза, через взаимодействие с учащимися и профессурой со всего мира.

2020-й был завершающим годом программно цикла названных выше двух крупнейших программ: “Горизонт-2020” и “Эразмус+”. Существенным вопросом, стоявшим на повестке дня, было будущее участие Великобритании в научном и образовательном пространстве Европейского союза: после выхода страны из состава ЕС 31 января 2020 г. начался переходный период, и до конца года стороны должны были согласовать все детали дальнейшего взаимодействия. Однако мало кто предполагал, что в 2020 г. на первый план выйдет проблема гораздо больших масштабов, затрагивающая не только все аспекты реализации проектов сотрудничества в данных областях, но и ключевые принципы функционирования ЕС, в первую очередь, свободу передвижения людей: пандемия коронавирусной инфекции.

<sup>5</sup> Council Conclusions of 12 May 2009 on a Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training (‘ET 2020’) (2009/C 119/02). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009XG0528%2801%29> (accessed 15.06.2021).

<sup>6</sup> Decision No 1513/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2002 Concerning the Sixth Framework Programme of the European Community for Research, Technological Development and Demonstration Activities, Contributing to the Creation of the European Research Area and to Innovation (2002 to 2006). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32002D1513> (accessed 15.06.2021).

<sup>7</sup> Decision No 1982/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 Concerning the Seventh Framework Programme of the European Community for Research, Technological Development and Demonstration Activities (2007–2013). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2006/1982/oj> (accessed 20.05.2021).

<sup>8</sup> ERASMUS+ Predecessor Programmes. EUROPEAN Commission. Available at: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/default/files/lifelong-learning-programme-factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/sites/default/files/lifelong-learning-programme-factsheet_en.pdf) (accessed 15.06.2021).

<sup>9</sup> What is the Euratom Research and Training Programme? European Commission. Available at: [https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/euratom-research-and-training-programme\\_en](https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/euratom-research-and-training-programme_en) (accessed 15.06.2021).

<sup>10</sup> Copernicus. Available at: <http://www.copernicus.eu> (accessed 15.06.2021).

Меры, принятые правительствами стран ЕС в ответ на COVID-19, отличались по срокам и степени жесткости, однако в целом свободное передвижение между странами, обучение в очной форме, работа административных служб и кампусов университетов, деятельность научных лабораторий и др. были на какое-то время существенно ограничены или полностью прекращены. Первая волна пандемии пришлось на весну 2020 г. Рассмотрим непосредственное влияние ограничительных мер и вызовов, связанных с пандемией, на международные программы в области высшего образования и науки в этот период, а также дальнейшее развитие событий.

## ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

По данным Европейской университетской ассоциации, подавляющее большинство европейских университетов закрыли свои кампусы в марте 2020 г., 95% сообщили о полном переходе на дистанционное образование, и 4% – о переводе на дистанционное обучение некоторых факультетов [8].

Согласно опубликованному в апреле 2020 г. исследованию студенческой организации *Erasmus Students Network*, в рамках которого было опрошено около 20 тыс. участников обменных программ Европейского союза, уже в марте этого же года 37.5% респондентов столкнулись как минимум с одной серьезной проблемой, касающейся учебы [9].

По мере развития ситуации в разных странах ЕС те или иные трудности становились более или менее значимыми. В исследовании Исполнительного агентства по образованию, культуре и аудиовизуальным средствам (*EACEA*) Европейской комиссии [10] перечисляется множество различных типов трудностей для участников обменных программ, в том числе следующие.

1) *Проблемы, связанные с визами и передвижением.* Сроки рассмотрения заявлений на визы увеличились из-за закрытия консульских служб посольств. Были случаи отказов в визе из-за небезопасной с точки зрения эпидемиологии страны происхождения. Закрытие границ препятствовало поездкам за визой в соседние страны; участники программ не могли достичь страны обучения или вернуться домой после обучения из-за приостановки авиасообщения и др. Это влекло за собой опоздания студентов к началу программ или необходимость остаться в стране пребывания после завершения обучения, а следовательно, и новые проблемы: от превышения срока действия визы до сложностей с бронированием и оплатой размещения.

2) *Административные проблемы и нарушение работы всех служб.* В связи с переводом большинства административных структур и учреждений сферы услуг на дистанционный режим были затруднены такие действия, как продление разрешения на пребывание в стране; открытие банковского счета; получение официальных справок и бумаг, необходимых для зачисления на программы; поиск и бронирование размещения; оформление медицинских страховок и т.п.

3) *Вопросы охраны здоровья участников и персонала программ.* Сюда относится целый спектр проблем, связанных с получением медицинской помощи, необходимостью соблюдать карантин в случае заражения COVID-19 или по приезде; проблемы с покрытием медицинской страховкой в случае, если участник посещает занятия онлайн, находясь в другой стране; вопросы, связанные с психическим здоровьем в связи с высоким уровнем тревожности, стрессами, последствиями заболевания коронавирусной инфекцией, переработками и возросшей нагрузкой на административный персонал и преподавательский состав и др.

4) *Снижение привлекательности программ и отступления от первоначальной концепции.* Возможности проживания в другой стране и отличающейся культурной среде, общения со студентами и преподавателями из разных концов мира, расширения кругозора и получения нового культурного, образовательного и социального опыта –

важнейшая составляющая обменных программ. Перевод образования на дистанционные форматы лишает студентов и преподавателей этого опыта, а значит, подрывает основы существования таких программ. Кроме того, высокий уровень неопределенности заставляет потенциальных участников отказываться от подачи заявлений или снимать заявки. Невозможность получения доступа к учебным лабораториям, необходимость защиты квалификационных работ в дистанционном формате и другие трудности также снижают привлекательность обменных программ и влияют на их репутацию.

5) *Необходимость “на ходу” перестраивать содержание курсов и методику преподавания, а также преодолевать технические ограничения в связи с переходом на дистанционные формы обучения.* Если до пандемии лишь небольшая часть курсов была адаптирована для онлайн-обучения, в новых условиях практически всем преподавателям пришлось пересматривать методику, содержание курсов и организацию обучения. Определенные формы деятельности стали крайне затруднены или невозможны, в первую очередь, пострадали практические занятия и работа в лабораториях. Возникли ограничения, связанные с техническими возможностями и ИТ-инфраструктурой университетов, потребности в дополнительном обучении преподавателей работе в незнакомых им приложениях, проблемы, связанные с необходимостью одновременно обучать студентов и в аудитории (если они остались в кампусе), и дистанционно. Студенты из третьих стран, вынужденные перейти на дистанционное обучение, также столкнулись со сложностями из-за разницы часовых поясов.

Среди других проблем упоминаются: затруднения и зачастую отмены визитов преподавателей по программам академической мобильности; различающиеся сроки отмены ограничительных мер и возобновления работы учебных заведений в странах объединения и др.

Реагируя на перечисленные вызовы, европейские структуры предприняли ряд мер и опубликовали информацию для участников международных образовательных программ.

Европейская комиссия предоставила национальным агентствам, ответственным за реализацию программы “Эразмус+”, максимальную свободу, разрешив применять пункты соглашений, относящиеся к обстоятельствам непреодолимой силы; переносить сроки реализации запланированных обменных программ; предлагать студентам различные варианты обучения в стране пребывания или в стране происхождения с использованием технологий дистанционного обучения. Сроки подачи заявок на участие в программе были продлены, на сайте Еврокомиссии были опубликованы ответы на частые вопросы для всех вовлеченных в реализацию программы<sup>11</sup>.

На встречах европейских министров образования в апреле и мае 2020 г. обсуждалось влияние коронавируса на образовательные системы, проблемы перехода на дистанционное образование, и вопросы возобновления учебной деятельности, в том числе, для участников обменных программ<sup>12</sup>.

Комитет по культуре и образованию Европейского парламента в апреле 2014 г. выпустил пресс-релиз, в котором призывал Еврокомиссию поддержать студентов – участников “Эразмус+”, возместить дополнительные расходы и не допустить потери учебного года<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Coronavirus – Essential Practical advice on Erasmus+ and European Solidarity Corps Mobility.* European Commission. Available at: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/coronavirus-practical-factsheet\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/coronavirus-practical-factsheet_en) (accessed 16.05.2021).

<sup>12</sup> *Education Ministers Discussed the Challenges of the Distance Learning.* EU2020 HR. 14.04.2020. Available at: <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=243> (accessed 16.05.2021); *EU Education Ministers Focused on the Future.* EU2020 HR, 18.05.2020. Available at: <https://eu2020.hr/Home/OneNews?id=290> (accessed 16.05.2021).

<sup>13</sup> *Erasmus+ Students During Covid-19: MEPs Call for More Support and Clarity.* European Parliament. Press Release. 15.04.2020. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200408IPR76811/erasmus-students-during-covid-19-meeps-call-for-more-support-and-clarity> (accessed 16.05.2021).

В августе 2020 г. после пересмотра годового плана работы, были запущены две новые программы с бюджетом 100 млн евро каждая: одна из них была направлена на поддержку и развитие дистанционных форм обучения; другая под названием “партнерства для творчества” – на финансирование работы с молодежью, школьного образования и обучения взрослых<sup>14</sup>.

Оценки принимаемых мер со стороны профессиональных и студенческих сообществ различались. Так, Европейский союз студентов опубликовал документ, достаточно критически оценивающий усилия национальных правительств и Европейской комиссии и призывающий оказать студентам большую поддержку<sup>15</sup>, а президент Европейской ассоциации международного образования С. Пендл, напротив, в своем открытом письме от имени организации крайне положительно отозвалась о работе Еврокомиссии в ситуации кризиса<sup>16</sup>. Тем не менее сложно рассматривать такие оценки в качестве беспристрастных и объективных, и выводы о реальной эффективности принятых мер можно будет сделать только через некоторое время.

## НАУКА

Что касается международного научного сотрудничества, здесь влияние пандемии оказалось двойственным. С одной стороны, сложности и препятствия, с которыми столкнулись участники исследовательских программ, были во многом схожи с проблемами студентов и преподавателей. Это и закрытие передвижения между государствами, и необходимость перехода на дистанционную работу, и невозможность пользоваться лабораториями, и сложности с закупками требуемого оборудования и материалов, и др. С другой стороны, исследования в целом ряде областей – медицине, фармакологии, организации здравоохранения и других связанных сферах получили дополнительное внимание и финансирование, а значит – импульс для развития.

Участникам международных исследовательских программ пришлось преодолевать разного рода ограничения и перестраивать работу. Некоторые получатели финансирования в рамках “Горизонт-2020” и ее подпрограмм (в частности, “Программы имени Марии Склодовской-Кюри”) вынуждены были запрашивать продление сроков отчетности, переносить даты начала проектов, пересматривать финансирование заложенных в бюджет проекта статей, в особенности расходов на проезд в ситуации ограничения передвижения. В свою очередь, Европейская комиссия и исполнительные агентства ЕС, ответственные за администрацию программы, рассматривали подобные обращения, продлевали сроки подачи заявок для текущих конкурсов и публиковали информацию для участников программ, одновременно перестраивая собственную работу и переводя ее на дистанционный формат. При этом можно было наблюдать различия между реакцией на кризис в рамках сложной структуры программы “Горизонт-2020” среди ее субъектов. В администрировании данной программы принимают участие как сама Европейская комиссия, так и ее исполнительные агентства, которые распределяют около 75% бюджета. Это, в первую очередь, Европейский исследовательский совет (*European Research Council, ERC*), Исполнительное агентство по инновациям и сетям (*Innovation and Networks Executive Agency, INEA*), Исполнительное агентство по малому и среднему бизнесу (*Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises, EASME*) и Исполнительное агентство по исследованиям (*Research Executive Agency, REA*)<sup>17</sup>. В первые

<sup>14</sup> *Coronavirus Response: Extraordinary Erasmus+ Calls to Support Digital Education Readiness and Creative Skills*. European Commission. 25.08.2020. Available at: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/news/coronavirus-response-extraordinary-erasmus-calls-support-digital-education-readiness-and\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/news/coronavirus-response-extraordinary-erasmus-calls-support-digital-education-readiness-and_en) (accessed 16.05.2021).

<sup>15</sup> *COVID-19 Position Paper – A Multidimensional Crisis that Affects us All*. European Students' Union. Available at: <https://www.esu-online.org/wp-content/uploads/2020/04/%E2%80%9C-COVID-19-Position-Paper-A-multidimensional-crisis-that-affects-us-all.%E2%80%9D-1.pdf> (accessed 14.04.2021).

<sup>16</sup> *Pendl S. An Open Letter to the European Commission: COVID-19 and Beyond*. European Association for International Education. Available at: <https://www.eaie.org/blog/open-letter-european-commission-covid-19.html> (accessed 14.04.2021).

<sup>17</sup> Начиная с 2021 г. структура исполнительных агентств была пересмотрена, и новый цикл программы “Горизонт” имеет существенные отличия от программы 2014–2020 гг., о чем будет сказано ниже.

месяцы ограничений указанные агентства опубликовали информацию для участников программ с перечнем принятых в связи с пандемией мер. Они заключались в продлении сроков текущих конкурсов, переводе экспертов, занимающихся оценкой проектов, на удаленную работу, возможности увеличить время реализации профинансированных проектов и др.<sup>18</sup>

Наиболее острые дискуссии развернулись вокруг пересмотра приоритетов программы и переориентации части средств “Горизонт-2020” на борьбу с пандемией в крупнейшей из перечисленных структур – Европейском исследовательском совете. В апреле 2020 г. авторитетный американско-итальянский ученый, президент агентства Мауро Феррари, вступивший в должность всего за несколько месяцев до этого, объявил о своей отставке с данного поста. В своем заявлении газете *Financial Times* Феррари сообщил, что его идеалистические ожидания и мотивация были раздавлены реальностью всего за три месяца работы, и что он крайне разочарован европейским ответом на пандемию. Одной из его претензий к ЕС стал отказ создавать в рамках ERC отдельную программу для борьбы с COVID-19<sup>19</sup>. В свою очередь ERC выпустило заявление об отставке президента в непривычно жестком для европейской организации тоне. Фактически экс-президента обвинили в непонимании основных принципов работы организации, несоответствии занимаемой должности и в том, что другие коммерческие и академические интересы г-на Феррари препятствовали его эффективной работе в качестве президента ERC<sup>20</sup>. Некоторые наблюдатели полагают, что частично острая реакция ученого могла быть обусловлена его итальянским происхождением: именно Италии пришлось особенно трудно в первые месяцы пандемии в Европе<sup>21</sup>.

Тем не менее противоречия, которые привели к столь громкой отставке, лежали несколько глубже. Речь шла о самой идеологии финансирования научных исследований со стороны ЕС. В то время как многие другие грантовые программы и научные проекты бизнеса ориентированы на определенную тематику исследований, поддержка ЕС базируется на подходе “снизу вверх” – то есть на финансирование тех направлений, в которых заинтересованы сами ученые<sup>22</sup>. Таким образом, финансируются перспективные исследования без ограничения тематики и без разделения на “прикладные” либо “фундаментальные”, что обеспечивает достаточно высокую степень гибкости научных программ. Согласно оценкам экспертов, более двух третей проектов, поддержанных Европейским исследовательским советом в 2019 г., относятся к категории “прорыв в науке” или “крупное научное достижение” [11]. В распоряжении агентства около 17% бюджета ЕС на научные исследования, и с момента создания в 2007 г. оно поддержало семь нобелевских лауреатов и четверых медалистов Филдсовской премии по математике.

Таким образом, сам принцип работы Европейского исследовательского совета предполагает финансирование различных проектов, без определения их тематики “сверху”. Однако в условиях пандемии внутри организации развернулась полемика: новый председатель Совета настаивал на необходимости пересмотреть приоритеты и направить финансирование на исследования для противодействия COVID-19. Осенью 2020 г. в публичный доступ была выложена часть внутренней переписки Европейского исследовательского совета, из которой следует, что все члены научного совета организации единогласно выступили против инициативы председателя М. Феррари. Согласно их общему мнению, в долгосрочной перспективе именно

<sup>18</sup> См., напр.: *Coronavirus – Business Continuity Measures at the ERC*. Available at: <https://erc.europa.eu/news/coronavirus-business-continuity-measures-erc> (accessed 16.05.2021); COVID-19: Research Executive Agency Business Continuity Measures. Available at: [https://ec.europa.eu/info/news/covid-19-research-executive-agency-business-continuity-measures-2020-mar-18\\_en](https://ec.europa.eu/info/news/covid-19-research-executive-agency-business-continuity-measures-2020-mar-18_en) (accessed 16.05.2021).

<sup>19</sup> Cookson C., Peel M. EU Science Chief Resigns with Blast at Coronavirus Response. *Financial Times*, 08.04.2020. Available at: <https://www.ft.com/content/f94725c8-e038-4841-a5f6-2e046ae78e95> (accessed 16.05.2021).

<sup>20</sup> *Resignation of Mauro Ferrari – Statement by the Scientific Council*. European Research Council, 08.04.2020. Available at: <https://erc.europa.eu/news/resignation-mauro-ferrari-%E2%80%93-statement-scientific-council> (accessed 16.05.2021).

<sup>21</sup> Connelly T. The EU’s Covid-19 Crisis – How Science Got Political. *RTÉ*, 11.04.2020. Available at: <https://www.rte.ie/news/coronavirus/2020/0410/1129831-the-eus-covid-19-crisis-how-science-got-political> (accessed 16.05.2021).

<sup>22</sup> *Mission*. European Research Council. Available at: <https://erc.europa.eu/about-erc/mission> (accessed 16.05.2021).

нецелевые исследования (*blue-skies research*) способны подготовить общество к новым, еще неизвестным угрозам и вызовам. Что же касается краткосрочных приоритетов, выбор тематики исследований остается за научным сообществом<sup>23</sup>. Несколько крупных научных организаций, в том числе, Федерация европейских биохимических обществ<sup>24</sup>, Европейская организация по молекулярной биологии<sup>25</sup> и *Science Europe*<sup>26</sup> выразили поддержку позиции ERC после привлечшей внимание СМИ отставки президента.

В апреле 2020 г. организация опубликовала информацию о своей вовлеченности в исследования по противодействию пандемии: в то время, как выбор тематики по-прежнему оставался за исследователями, в заявлении подчеркивается, что часть подержанных проектов уже направлены именно на решение этой задачи. Кроме того, исследователи могли в рамках уже подержанных проектов переориентировать свою работу на вопросы, связанные с COVID-19 [12].

По словам экспертов, в целом поддержка международных научных исследований для противодействия пандемии оказалась крайне сложной задачей для ЕС. По сравнению с национальными проектами, международные программы с участием институтов и ученых из разных стран требуют большего времени для организации и согласования. Тем не менее, несмотря на критику в адрес объединения, поддержка научного сотрудничества для борьбы с новой инфекцией оказалась достаточно оперативной и существенной. Уже в январе 2020 г. было объявлено о дополнительном финансировании исследований, направленных на разработку вакцин, систем тестирования, диагностику и лечение COVID-19 в размере 10 млн евро, а в марте того же года бюджет на эти цели был увеличен до 47 млн евро [13]. В мае было объявлено о выделении 1 млрд евро из бюджета программы "Горизонт-2020" в рамках инициативы *Coronavirus Global Response*, из которых к январю 2021 г. было уже распределено более 600 млн евро. На эти средства было поддержано более 100 проектов с участием образовательных учреждений, исследовательских организаций, бизнеса и общественных структур [14]. Помимо этого, была создана платформа для сбора и обмена данными *COVID-19 Data Portal*<sup>27</sup>, цель которой – ускорить научные исследования для противодействия пандемии.

### ДАЛЬНЕЙШИЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

Вызовы, с которыми пришлось столкнуться в завершающий год программного цикла крупнейших рамочных программ ЕС в исследуемых областях, привели к пересмотру приоритетов и структуры программ на следующий период. Кроме того, были внесены изменения в конфигурацию исполнительных агентств ЕС, ответственных за научное и образовательное сотрудничество.

В сентябре 2020 г. были представлены две инициативы, непосредственно связанные с пакетами программ, направленных на восстановление после пандемии. Первая из них, "Достижение европейского образовательного пространства к 2025 г.", призвана консолидировать усилия для развития по шести основным направлениям: качество образования, инклюзия и гендерное равенство, переходы к "зеленым" и цифровым технологиям, преподаватели и инструкторы, высшее образование и, наконец,

<sup>23</sup> Kelly É., Hudson R.L. Exclusive: A Look Inside the Last Days of Mauro Ferrari at the European Research Council. *Science Business*, 29.10.2020. Available at: <https://sciencebusiness.net/news/exclusive-look-inside-last-days-mauro-ferrari-european-research-council> (accessed 05.07.2021).

<sup>24</sup> FEBS Statement on Support for the Mission of the ERC. Federation of European Biochemical Societies. 30.04.2021. Available at: <https://www.febs.org/news/febs-statement-on-support-for-the-mission-of-the-erc> (accessed 16.05.2021).

<sup>25</sup> EMBO statement on resignation of Mauro Ferrari from the ERC Presidency. EMBO. 09.04.2020. Available at: <https://www.embo.org/statements/embo-statement-on-resignation-of-mauro-ferrari-from-the-erc-presidency/> (accessed 16.05.2021).

<sup>26</sup> Science Europe Statement Following the Resignation of ERC President Mauro Ferrari. *Science Europe*. 16.04.2020. Available at: <https://www.scienceeurope.org/news/statement-following-the-resignation-of-erc-president-mauro-ferrari/> (accessed 16.05.2021).

<sup>27</sup> The European COVID-19 Data Platform. Available at: <https://www.covid19dataportal.org/the-european-covid-19-data-platform/> (accessed 16.05.2021).

геополитическое измерение [15]. Вторая, “План действий по цифровому образованию” на 2021–2027 гг., во многом опирается на выводы, сделанные в связи с поспешным переходом на цифровое обучение в связи с пандемией<sup>28</sup>. Среди ключевых моментов в областях высшего образования и науки стоит отметить планы консультаций относительно разработки “Европейского диплома”, а также законодательной базы для деятельности объединений университетов. Предполагается дальнейшее развитие европейской электронной “карты студента” и мобильных приложений, облегчающих доступ к информации, снимающих административные барьеры и обеспечивающих мобильность студентов. Кроме того, речь идет об автоматическом взаимном признании образования между странами – участницами объединения до 2025 г.

В декабре 2020 г. Европарламент утвердил бюджет ЕС на 2021–2027 гг. с дополнительным финансированием для восстановления после пандемии – пакетом “Следующее поколение ЕС” (*Next Generation EU*). Следует отметить заметное увеличение финансирования образовательного и научного сотрудничества: бюджет программы “Горизонт” на новый период вырос примерно на 30% (до 95.5 млрд евро), а финансирование программы “Эразмус” – на 80%, до 26.2 млрд евро<sup>29</sup>. Идея Европейского научного пространства также была обновлена и пересмотрена: в новых документах по этому вопросу, выпущенных осенью 2020 г. говорится о стремлении к “единому рынку для науки, инноваций и технологий без границ”, повышении мобильности исследователей, усилении координации в научной сфере, расширении возможностей для обмена данными и других приоритетах<sup>30</sup>.

В начале 2021 г. было объявлено о существенном пересмотре структуры исполнительных агентств [16]. Наиболее заметное изменение – перераспределение финансирования и персонала из Директората по исследованиям Еврокомиссии в пользу исполнительных агентств. Предполагается, что директорат в большей степени сосредоточится на разработке политики в сфере своей ответственности и будет более тесно взаимодействовать с национальными правительствами для реформирования национальных систем и развития Европейского научного пространства. Исполнительные агентства же будут отвечать за непосредственную реализацию программ сотрудничества.

За последние годы ЕС сталкивался с кризисами и сложностями различной природы: экономическими, иммиграционными, проблемой Брекзита, ростом популизма. Кризис, вызванный пандемией, стал одним из наиболее серьезных, и ответные меры Евросоюза подвергались серьезной критике со стороны евроскептиков. Однако в сферах высшего образования и науки, несмотря на объективные сложности, с которыми столкнулись как администраторы, так и участники международных программ, наиболее мрачные прогнозы пока не оправдались. Скорее можно предположить, что кризис стал поводом для дополнительного внимания к таким программам и повлиял на решения, призванные усилить деятельность, направленную на дальнейшую интеграцию науки и высшего образования в странах – членах ЕС. Об этом свидетельствуют и заметный рост финансирования подобных программ, и курс на снижение административных и организационных барьеров для их участников, и дальнейшее развитие возможностей получения образования и обмена научными данными онлайн.

Идеи Европейского образовательного и Европейского научного пространств, которые были достаточно слабо оформлены до этого, получили в 2020 г. новый импульс для развития и более четко сформулированные цели, а также были увязаны с пакетом восстановления после кризиса. Роль международных программ в сферах высшего образования и науки и важность этих сфер для повышения конкурентоспособности

<sup>28</sup> *Digital Education Action Plan 2021-2027*. European Commission. 2020. Available at: [https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/deap-communication-sept2020_en.pdf) (accessed 16.05.2021).

<sup>29</sup> *Erasmus+ 2021-2027 Programme Brings over €26.2 Billion to Support Mobility and Cooperation*. European Commission. 25.03.2021. Available at: [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/news/erasmus-2021-2027-programme\\_en](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/news/erasmus-2021-2027-programme_en) (accessed 16.05.2021).

<sup>30</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New ERA for Research and Innovation*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:628:FIN> (accessed 16.05.2021).

объединения, взаимодействия с партнерами, развития общеевропейской идентичности и усиления культурной, социальной и экономической интеграции, скорее, возросла под влиянием кризиса. Тем не менее, несмотря на увеличение финансирования и принятие дополнительных мер, в целом влияние пандемии и ответных мер на образование и положение студентов и преподавателей, а также на научное сотрудничество остается негативным. Пандемия продолжает оказывать большое влияние во всех перечисленных выше аспектах, от психологического состояния участников программ до проблем с долгосрочным планированием и множеством непредсказуемых факторов. Хотя курс на усиление международных исследовательских программ сохраняется и даже получил дополнительный импульс в связи с кризисом, пандемия все же существенно ограничила академическую и научную мобильность, а ее последствия будут негативно сказываться на участниках международных программ в дальнейшем.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Pépin L. Education in the Lisbon Strategy: Assessment and Prospects. *European Journal of Education*, 2011, vol. 46, no. 1, pp. 25-35.
2. Sin C., Veiga A., Amaral A., *European Policy Implementation and Higher Education Analysing the Bologna Process*. London, Palgrave Macmillan, 2016. 236 p.
3. Amaral A., Neave G., Musselin C. (eds.) *European Integration and the Governance of Higher Education and Research*. Series, Higher Education Dynamics 26, Springer Netherlands, 2009. 309 p.
4. Zgaga P. Higher Education and Citizenship: "the Full Range of Purposes." *European Educational Research Journal*, 2009, vol. 8, no. 2, pp. 175–188. DOI: 10.2304/eeerj.2009.8.2.175.
5. Fejes A. European Citizens under Construction: The Bologna Process Analysed from a Governmentality Perspective. *Educational Philosophy and Theory*, 2008, vol. 40, no. 4, pp. 515–530. DOI: 10.1111/j.1469-5812.2007.00362.x
6. Kushnir I. The Role of the Bologna Process in Defining Europe. *European Educational Research Journal*, 2016, vol. 15, no. 6, pp. 664-675. DOI: 10.1177/1474904116657549
7. Dale R. *Working Papers on University Reform 22: European Coordination and Globalisation*. Aarhus: Department of Education, Aarhus University, 2014. 55 p.
8. *European Higher Education in the Covid-19 Crisis*. Briefing. European University Association. 2020. Available at: [https://eua.eu/downloads/publications/briefing\\_european%20higher%20education%20in%20the%20covid-19%20crisis.pdf](https://eua.eu/downloads/publications/briefing_european%20higher%20education%20in%20the%20covid-19%20crisis.pdf) (accessed 16.05.2021).
9. ESN Releases the Biggest Research Report on the Impact of COVID-19 on Student Exchanges in Europe. *European Students Network*, 09.04.2020. Available at: <https://esn.org/covidimpact-report> (accessed 16.05.2021).
10. *Survey Report. Erasmus Mundus Programme Implementation in the Context of COVID-19*. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2020. Available at: [https://erasmusplus.eupa.org/mt/wp-content/uploads/sites/13/2020/07/brochure\\_surveyreporterasmusmundusprogrammecovid19\\_03.pdf](https://erasmusplus.eupa.org/mt/wp-content/uploads/sites/13/2020/07/brochure_surveyreporterasmusmundusprogrammecovid19_03.pdf) (accessed 16.05.2021).
11. *Qualitative Evaluation of Completed Projects Funded by the European Research Council 2019*. European Commission. 2020. Available at: <https://erc.europa.eu/sites/default/files/document/file/2020-qualitative-evaluation-projects.pdf> (accessed 16.05.2021).
12. *ERC Actions on Covid-19*. European Research Council. 09.04.2020. Available at: [https://erc.europa.eu/sites/default/files/magitems/ERC\\_actions\\_on\\_Covid-19.pdf](https://erc.europa.eu/sites/default/files/magitems/ERC_actions_on_Covid-19.pdf) (accessed 16.05.2021).
13. *COVID-19: Commission Steps up Research Funding and Selects 17 Projects in Vaccine Development, Treatment and Diagnostics*. European Commission. 06.03.2020. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_386](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_386) (accessed 16.05.2021).
14. *EU Research and Innovation in Action Against the Coronavirus: Funding, Results and Impact*. European Commission. January 2021. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research\\_and\\_innovation/research\\_by\\_area/documents/ec\\_rtd\\_eu-research-innovation-against-covid.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/research_and_innovation/research_by_area/documents/ec_rtd_eu-research-innovation-against-covid.pdf) (accessed 16.05.2021).
15. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Achieving the European Education Area by 2025*. European Commission, Brussels. 30.09.2020 Available at: <https://ec.europa.eu/education/sites/default/files/document-library-docs/communication-european-education-area.pdf> (accessed 16.05.2021).
16. *Delegation of EU Programmes to Executive Agencies for 2021-2027*. European Commission. 01.02.2021. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2021/02-01/Point10-Presentation-DelegationPackage\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/BUDG/DV/2021/02-01/Point10-Presentation-DelegationPackage_EN.pdf) (accessed 16.05.2021).

## EUROPEAN UNION HIGHER EDUCATION AND SCIENCE PROGRAMS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 4, pp. 47-57)

Received 29.06.2021.  
Accepted 12.07.2021.

Elena M. KHARITONOVA ([ekharit@imemo.ru](mailto:ekharit@imemo.ru)), ORCID: 0000-0001-5948-1492,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The author looks at the impact of the COVID-19 crises on the European higher education and scientific cooperation programs. During the pandemic the national governments announced strict lockdowns and other protective measures. Free movement across borders was hampered, university campuses mostly closed and many activities put on hold. In these circumstances participants of international exchange programs became particularly vulnerable: some were unable to move to their destination university or institution, others were experiencing difficulties returning to their home countries. Numerous logistical, administrative, health-related and other problems made the situation difficult for the students, professors and researchers, as well as for the staff responsible for the implementation of such programs. In response to this situation, the European Commission and its executive agencies issued guidelines for the participants, extended project deadlines and made other arrangements. At the same time, additional resources were channeled to digital education initiatives and to supporting research aimed at overcoming the pandemic, including diagnostics, treatment and prevention of COVID-19 and other related research fields. In the new program cycle the budget for the EU education and scientific cooperation programs, such as Horizon and Erasmus have been significantly increased and linked to the post-crisis recovery package. A new impulse has been given to the European education area and European research area. The author argues that despite serious problems caused by the pandemic itself and the lockdowns, the crisis became an additional factor for extending higher education and research programs and deepening integration efforts in these areas.

**Keywords:** European Union, student mobility, COVID-19, EU, Erasmus, Horizon 2020, international science cooperation, international education cooperation, European Education Area, European Research Area.

About the author:

Elena M. KHARITONOVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Senior Researcher, Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems.

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-47-57

## COVID-19 RELATED DEVELOPMENT AID PROVIDED BY THE US AND THE RUSSIAN FEDERATION

© BELETSKAYA M.YU., 2021

Maria Yu. BELETSKAYA, Cand. Sci. (Econ.), Researcher, Center for Sectoral Studies. Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN), 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation (mybeletskaya@gmail.com), ORCID: 0000-0003-3141-6052.

Beletskaya M.Yu. COVID-19 Related Development Aid Provided by the US and the Russian Federation. *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, 2021, № 4, сс. 58-71. DOI: 10.20542/afij-2021-4-58-71

DOI: 10.20542/afij-2021-4-58-71  
УДК: 339.9(4)

Received 21.10.2021.  
Accepted 03.11.2021.

The outbreak of the pandemic of COVID-19 in 2020 affected all spheres of human life and reiterated the important role of international development cooperation. This paper provides a qualitative study of the international assistance by the United States and Russian Federation as active donors and suppliers of vaccines against the COVID-19 virus. The research is based on publications in scientific journals, as well as up-to-date information on the official websites of U.S. and Russian government agencies related to the provision of such assistance. In addition, publications of aggregated data on the fight against the spread of coronavirus are used. The results indicate that in spite of a large gap between the U.S. and Russia's development aid volumes, the political ambitions and actual objectives of development aid policies are similar. The initial response to the pandemic was similar between both countries. However, as the situation developed, the attitude towards vaccination and subsequently providing vaccine doses as aid proved to be different between the U.S. and Russia. While the U.S. concentrated heavily on the vaccination of its own population, Russia made an emphasis on using its vaccine as a "soft power" on the international market.

**Keywords:** International Development Cooperation, International Assistance, Donor Country, Aid Recipient, Sustainable Development Goals, U.S., Russia, COVID-19 pandemic, "soft power".

For decades, the international development assistance carried out by developed countries pursued a wide range of goals, such as finding the solution of humanitarian and economic issues of the recipient countries, as well as ambitions related to the economic and political interests of donor countries. Questions concerning development aid are widely reflected in works by A. Sen [1], P. Rosenstein-Rodan [2], Alesina A. and Dollar D. [3], and others. The United States retains its place as the world's first donor in terms of official development assistance, and has been providing development assistance for many decades. Russia, having gone through a transition period to a market economy, when it was a recipient of Western aid, has recently entered the global donor pool. The scale of Russian international development aid is smaller than that of the United States. At the same time, the unique situation created by the COVID-19 pandemic has opened up a window of opportunity for Russian aid to set off the large-scale promotion of Russian interests in dozens of countries around the world. Development and distribution of COVID-19 vaccines can be viewed as an expression of "soft power", a concept introduced into academic circulation by J.S. Nye [4].

Currently, there are a large number of publications dealing with a variety of vaccination issues around the world. These works examine the medical, logistic, economic and political aspects of these processes, often highlighting the inequalities in vaccine distribution [5]. At the same time, a relatively small number of articles are devoted to a comparative analysis of approaches to international assistance in terms of vaccination from different countries. Assistance by the United States, generally, is compared with the aid programs of China<sup>1</sup>, as one of the most significant economic competitors – see, for example, B.M. Boylan, J. McBeath and B. Wang [6]; M. Ye [7]; S.S.F. Regilme Jr. and O. Hodzi [8]. Exploration of Russian approaches to COVID-19 related aid receives less attention and is usually presented as a part of broader surveys [9; 10].

Only minor attention is paid to the analysis of the approaches to international assistance in terms of vaccination against COVID-19 in countries with different economic scales, but relatively great political ambitions. This article aims to fill a gap in analytical studies that compare the US and Russian approaches to international vaccination assistance. In particular, the article shows the possibilities of achieving significant results using “soft power” with relatively few resources.

This is a qualitative study of the international assistance by the United States and Russia as active donors and suppliers of vaccines against the novel coronavirus COVID-19. The research is based on publications in scientific journals, as well as up-to-date information on the official websites of US and Russian government agencies related to the provision of such assistance. In addition, online publications of media and other portals that aggregate data on the fight against the spread of coronavirus are used. This approach allows one to obtain a relatively holistic picture of US and Russian assistance and formulate comparative conclusions.

The article is structured as follows: first, the situation with the spread of COVID-19 in the world and the scale of vaccination are discussed. Then the approaches to international assistance in terms of vaccination from the United States are considered and attention is paid to Russian international vaccination policy and the use of the Sputnik V vaccine. The article ends with a comparative discussion of the different approaches to aid and results of the US and Russian policies, with subsequent conclusions.

## CURRENT COVID-19 SITUATION IN THE WORLD

The outbreak of the COVID-19 pandemic in 2020 affected all spheres of human life and reiterated the important role of international development cooperation in the “back to normal” efforts.

Globally, as of 30th September 2021, there have been 233,136,147 confirmed cases of COVID-19, including 4,771,408 deaths, as reported to World Health Organization (WHO). As of 29th September 2021, a total of 6,136,962,861 vaccine doses have been administered<sup>2</sup>.

The spread of the pandemic has intensified most of the challenges faced by both development aid donor and recipient countries, adding to them a major global component: the need to combat the pandemic, revise living and working standards to prevent future pandemics, and the need to develop a new mechanism for economic growth. The mechanism of international assistance, which has been tested for decades, with all its shortcomings and problems, is used to solve these problems and to support the development of individual countries. Its use for the formation of mechanisms that respond to global challenges presupposes actions in various directions (economic, social, technological, environmental, foreign policy, etc.).

<sup>1</sup> Christensen T.J. A Modern Tragedy? COVID-19 and US-China Relations. *Foreign Policy at Brookings*, May 2020. 9 p. Available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/FP\\_20200511\\_covid\\_us\\_china\\_christensen\\_v3.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/FP_20200511_covid_us_china_christensen_v3.pdf) (accessed 10.10.2021).

<sup>2</sup> WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. Available at: <https://covid19.who.int/> (accessed 05.10. 2021).

The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) estimates that the speed of the pandemic's impact on developing economies has been even more "dramatic" than during the 2008 financial crisis<sup>3</sup>. In the two months since the outbreak of the coronavirus, developing countries have been hit hard by capital outflows, higher government debt interest rates, falling currencies and lost export earnings. The consequences of the pandemic and the global recession will be catastrophic for many developing countries and stop their progress towards the SDGs. The crisis is undermining sources of revenue that developing countries can use to combat the consequences of the pandemic.

The economic crisis triggered by the pandemic has caused an alarming growth of anxiety and depression levels all over the world<sup>4</sup>. The pandemic has been especially hard for young people. Reduced social contacts and transition to distant learning can have a lasting effect on children and young adult plans and prospects. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) survey confirms that people are worried about jobs, finances and their future, and 44% of households reported having at least one member whose work had been disrupted by the crisis<sup>5</sup>. People are also worried about the loss of income and as a consequence decreasing affordability of long-term care services for their family members. The regional and local impact of the COVID-19 crisis is highly heterogeneous and requires policies aimed at the creation of more resilient regions.

The pandemic negatively affected both the US and Russian economies. In 2020, GDP in these countries decreased by 3.5% and 3%, respectively<sup>6</sup>. The negative impact on the Russian economy was relatively less significant due to the nature of its structure. The main blow of the pandemic in the world fell on small and medium-sized enterprises (SME). The share of SMEs in Russian GDP in 2019 was about 21%<sup>7</sup>, while in the United States it is estimated at about 44% [11].

It should be noted that in both United States and Russian Federation, during the first phase of the pandemic, its future negative impact was not perceived as a serious national and global threat. However, the increase in the number of infected and number of deaths, the huge burden on health systems have led to the need for urgent restrictive measures and the development of vaccines.

Vaccination is one of the core measures to combat the spread of the pandemic. Currently, the distribution of vaccines is concentrated mostly in developed countries and this contributes to regional inequalities. The redistribution of vaccines through the development cooperation channels is becoming a priority.

At the same time, a huge gap in vaccination rates between developed and low-income countries remains. As of the end of September 2021, 44.5% of the world population has received at least one dose of a COVID-19 vaccine. Globally, 6.13 billion doses have been administered, and 24.98 million are now administered each day. Only 2.2% of people in low-income countries have received at least one dose<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> *The Covid-19 Shock to Developing Countries: Towards a "Whatever it Takes" Programme for the Two-Thirds of the World's Population Being Left Behind*. UNCTAD. Available at: [https://unctad.org/system/files/official-document/gds\\_tdr2019\\_covid2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/gds_tdr2019_covid2_en.pdf) (accessed 20.05.2021).

<sup>4</sup> *Tackling the Mental Health Impact of the COVID-19 Crisis: An Integrated, Whole-of-Society Response*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD. 12.05.2021. Available at: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/tackling-the-mental-health-impact-of-the-covid-19-crisis-an-integrated-whole-of-society-response-0ccafa0b/?ga=2.247652930.416353729.1620814785-2066025542.1539248784> (accessed 30.05.2021).

<sup>5</sup> *Risks that Matter 2020: The Long Reach of COVID-19*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD. 28.04.2021. Available at: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/risks-that-matter-2020-the-long-reach-of-covid-19-44932654/> (accessed 07.05.2021).

<sup>6</sup> *GDP Growth (annual %)*. World Bank. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?view=chart> (accessed 07.10.2021).

<sup>7</sup> *The Share of Small and Medium-Sized Businesses in the Gross Domestic Product of the Russian Federation*. Federal State Statistics Service. 2021. Available at: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NIGSWSzi/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D1%8F%20%D0%9C%D0%A1%D0%9F%20%D0%B2%20%D0%92%D0%92%D0%9F%20\(%D1%81%202017%20%D0%B3\).xlsx](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/NIGSWSzi/%D0%94%D0%BE%D0%BB%D1%8F%20%D0%9C%D0%A1%D0%9F%20%D0%B2%20%D0%92%D0%92%D0%9F%20(%D1%81%202017%20%D0%B3).xlsx) (accessed 10.10.2021).

<sup>8</sup> *Coronavirus Pandemic (COVID-19)*. Our World in Data. Available at: <https://ourworldindata.org/coronavirus> (accessed 10.10.2021).

Not only low-income countries are suffering. The summarized estimate presented in the paper by Çakmaklı, et al. [12] shows that up to 49% of the global economic costs of the pandemic in 2021 are borne by the advanced economies, even if they achieve universal vaccination in their own countries. A fair and more equitable distribution of vaccines is not simply charity but is economically justified. The losses in developed countries may be greater than the costs of producing vaccines and organizing vaccinations in recipient countries.

One of the responses to the global nature of vaccination problems were international measures to accelerate the development and production of vaccines, as well as the COVAX mechanism (COVID-19 Vaccines Global Access Facility) formed by WHO in early 2020, designed to ensure access to vaccines for countries in need of them [13]. However, solving the problem of access to vaccines in countries that do not produce them is complicated by “vaccine nationalism”: that is, the priority in vaccination of the population of developed countries that produce vaccines and purchase excessive doses [14]. The fairness of the vaccine distribution mechanism is also being discussed [15].

Successfully implementing assistance policies in the yet to be fully vaccinated donor countries is influenced by the attitude of their own population towards vaccination. A recent study by J.S. Solís Arce et al. [10] based on fairly broad surveys of the population of different countries that asked the question «If a COVID-19 vaccine becomes available in [country], would you take it?» shows positive responses in the United States (mean 64.6%) are almost 2 times higher than in Russia (mean 30.4%). This attitude relatively limits the possibilities of aid or vaccine export for the United States, in contrast to Russia. It is important to note that in low- and middle-income countries (LMICs) in Asia, Africa and South America, the interest in vaccination is much higher – the average percentage of positive answers to the question is 80.3% (mean 80.3%; median 78%; range 30.1 percentage points). These results are close to other similar studies. For example, the Ipsos survey for The World Economic Forum, prepared by January 2021<sup>9</sup>, indicates that according to the results of population surveys in 15 countries, a positive answer to the question “If a vaccine for COVID-19 were available to me, I would get it?” in Russia was given only in 42% of cases, which is less than in all other countries. Moreover, in the United States, a positive response was received in 71% of cases.

## AID PROVIDED BY THE UNITED STATES

The United States has been providing international assistance on an ongoing basis since the Second World War and currently is the largest donor with more than \$ 35 billion in official development assistance provided in 2020<sup>10</sup>.

In the U.S. the international development aid is regulated by Foreign Assistance Act<sup>11</sup>, adopted in 1961. This act outlines key principles of aid provision and contains the definition of international development aid. At the same time, the Agency for International Development (USAID), a specialized parent organization for the provision of international assistance, was created.

The United States is involved in providing aid to more than a hundred countries around the world with more than 20 US government agencies participating in this process. The largest volumes of aid are directed to the Middle East and Africa. In addition, assistance is being provided to other developing countries in Asia and Latin America<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> *Global Attitudes on a COVID 19 Vaccine. (2021). Ipsos Survey for the World Economic Forum.* Available at: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/Global-attitudes-on-a-COVID-19-Vaccine-January-2021-report%20.pdf> (accessed 10.10.2021).

<sup>10</sup> *Total Flows by Donor (ODA+OOF+Private).* OECD.Stat. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1> (accessed 01.06.2021).

<sup>11</sup> *Foreign Assistance Act of 1961.* U.S. Congress House. Available at: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Foreign%20Assistance%20Act%20Of%201961.pdf> (accessed 07.05.2021).

<sup>12</sup> *U.S. Foreign Assistance by Agency.* Available at: <https://foreignassistance.gov/agencies> (accessed 01.10.2021).

In 2016, to ensure the effectiveness of the aid system, the Foreign Aid Transparency and Accountability Act was adopted<sup>13</sup>. The main objectives of the U.S. development aid are poverty alleviation, sustainable economic growth of the recipient countries and improvements in recipient countries' governments.

In recent years the United States provided non-military assistance to countries in areas such as economic development, environmental protection, humanitarian aid, the promotion of democratic principles and the protection of human rights, health care, education and social protection, ensuring the maintenance of peace and stability of countries, technical assistance and others (see Table 1, compiled according to the USAID methodology). Each of these areas includes various types of assistance.

In total, there are more than 50 types of assistance identified in the U.S. statistics. Some types of assistance are provided only to specific countries, while others are a part of global projects, covering a significant number of countries.

**Table 1.** U.S. Foreign Assistance Volume by Assistance Categories, billion \$US

	2019	2020	2021*
Foreign Assistance, total	34.7	34.1	6.6
Humanitarian Assistance	8.52	5.6	1.6
Health	7.36	7.37	2.83
Multi-sector	4.15	5.03	0.1
Peace & Security	4.48	5.54	0.1
Economic Development	3.43	3.86	0.6
Program Management	3.14	3.15	0.6
Education and Social Services	1.44	1.36	0.3
Democracy, Human Rights and Governance	1.75	1.62	0.3
Environment	0.5	0.5	0.08

\* Data as of 01.06.2021.

Source: compiled by the author on USAID data<sup>14</sup>.

Since the emergence of the coronavirus disease (COVID-19) in early 2020, the United States Agency for International Development (USAID) has worked in partnership with the U.S. Department of State (DoS), the National Security Council (NSC), and others to lead the U.S. Government's global response, track the spread of the outbreak, and direct assistance to affected countries.

In the aftermath of the COVID-19 outbreak, the U.S. government announced more than US \$ 1.5 billion in emergency health, humanitarian, economic, and development assistance from the Department of State and the USAID, specifically targeting helping governments, international organizations and others fight the pandemic. This funding, provided by the U.S. Congress, is used to improve health education; protect medical institutions; and build laboratory capacity, surveillance and rapid response in over 120 countries.

The aid objectives in response to COVID-19 were to provide emergency relief, strengthen health systems, support vaccine readiness and distribution, improve public health education, protect healthcare workers and facilities.

On March 27, 2020, Secretary Michael R. Pompeo said that "Whenever you see high quality, effective COVID-19 aid being delivered around the world by UN humanitarian and relief agencies, what you are seeing is the generosity of the American people and those who share our humanitarian values"<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> *Foreign Aid Transparency and Accountability Act of 2016 Public Law 114-191. July 15, 2016.* U.S. Government Publishing Office. Available at: <https://uscode.house.gov/statutes/pl/114/191.pdf> (accessed 07.05.2021).

<sup>14</sup> *See: U.S. Foreign Assistance by Sector. 2021.* Available at: <https://www.foreignassistance.gov/> (accessed 01.06.2021).

<sup>15</sup> *U.S. Role in International Organizations' Response to COVID-19.* U.S. Embassy in Argentina. Available at: <https://ar.usembassy.gov/u-s-role-in-international-organizations-response-to-covid-19/> (accessed 10.05.2021).

The U.S., through USAID, has contributed US \$2 billion to Global Alliance for Vaccines and Immunisation (GAVI), the Vaccine Alliance, to support the purchase and delivery of COVID-19 vaccines to 92 low- and middle-income countries, and plans to commit another \$2 billion by 2022<sup>16</sup>.

However, along with the expansion of U.S. assistance to counter the pandemic, there are global border closures and restrictions on movement both between and within countries, making it difficult to implement ongoing assistance projects. It can be assumed that the provision of technical assistance, which is associated with the participation of American specialists in the implementation of projects in recipient countries, is difficult. At the November 21–22, 2020 summit of the G20 countries, participants, including Donald Trump, signed a declaration in which the countries confirmed their readiness to continue the fight against the COVID-19 pandemic<sup>17</sup>. Countries also confirmed that they will continue to support all developing and least developed countries in the fight against the pandemic, especially in Africa and small island states.

At the same time, the United States did not support the UN initiative to join COVAX (the international system for the distribution of the COVID-19 vaccine) under the Trump administration. The United States joined COVAX on January 20, 2021, almost 10 months after the initiative started. The first contribution made by the United States on 19 February, consisted of US\$ 4 billion<sup>18</sup>.

As of mid-2021, the overwhelming majority of vaccines produced in the United States is used to vaccinate their own population and are not provided as assistance<sup>19</sup>. Vaccine nationalism in the United States had good reasons. If earlier problems with epidemics caused serious difficulties, primarily in low-income countries, the coronavirus pandemic hit developed countries, primarily the United States, hard. In the early May of 2020, an American was dying of COVID-19 every forty-nine seconds. The U.S., with 4% of the world's population, had more than 30% of the sick [16]. Speaking on March 11, 2021, President Biden said the coronavirus has killed more than half a million Americans. That's more deaths than in World War One, World War Two, the Vietnam War, and 9/11 combined<sup>20</sup>. In 2020, the United States faced unprecedented difficulties with its health care system, and only by the middle of next year the situation began to stabilize, with technical and political restrictions on the deployment of vaccination assistance to other countries being eased.

The United States planned to donate a total of 80 million doses of the Pfizer Inc (PFE.N)/ BioNTech SE, Moderna Inc (MRNA.O) and Johnson & Johnson (JNJ.N) vaccines by the end of June, 2021<sup>21</sup>.

Biden Administration announced its framework for sharing these 80 million U.S. vaccine doses worldwide. Specifically, the United States committed to sharing 75% of these vaccines through COVAX and the rest 25% would go for immediate needs and help with surges around the world. For doses shared through COVAX, the United States prioritized Latin America and

<sup>16</sup> USAID to Provide Initial \$2 Billion to Propel Global Access to COVID-19 Vaccines. Statement by Acting Administrator Gloria Steele. 19.02.2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/feb-19-2021-usaid-provide-initial-2-billion-propel-global-access-covid-19> (accessed 07.05.2021).

<sup>17</sup> Leader's Declaration G20 Riyadh Summit. November 21–22, 2020. Available at: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms\\_761761.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/meetingdocument/wcms_761761.pdf) (accessed 20.05.2021).

<sup>18</sup> Biden to Pledge \$4 Billion to COVAX Vaccine Program at G7 Meeting Friday. Reuters, 19.02.2021. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-covax-idUSKBN2A12YP> (accessed 20.09.2021).

<sup>19</sup> Ghosh J. Covid-19: Vaccine Production and Distribution Has Exposed – and Intensified – Global Inequality. Scroll.in, 2021. Available at: <https://scroll.in/article/992328/covid-19-vaccine-production-and-distribution-has-exposed-and-intensified-global-inequality> (accessed 20.05.2021).

<sup>20</sup> Remarks by President Biden on the Anniversary of the COVID-19 Shutdown. The White House. March 11, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/11/remarks-by-president-biden-on-the-anniversary-of-the-covid-19-shutdown/> (accessed 30.05.2021).

<sup>21</sup> U.S. Will Donate Substantial Portion of Vaccines through COVAX-U.S. Official. Reuters, 19.05.2021. Available at: <https://www.reuters.com/world/us/us-will-donate-substantial-portion-vaccines-through-covax-us-official-2021-05-19/> (accessed 20.05.2021).

the Caribbean, South and Southeast Asia, and Africa, in coordination with the African Union<sup>22</sup>.

On August 3, it was announced that the U.S. has now donated and shipped more than 110 million doses of its COVID-19 vaccines to more than 60 countries. The majority of these vaccines – made in the United States – were shipped through COVAX.

Starting at the end of August, the Administration began shipping half a billion Pfizer doses that the United States has pledged to purchase and donate to 100 low-income countries in need, over fulfilling their initial plan<sup>23</sup>.

With an increase in vaccine production and a high rate of vaccination, the problem of “vaccine nationalism” in the United States has diminished. As of the end of October 2021 the US distributes vaccines to about 60 countries and has already shipped over 225 million doses, not counting those distributed through COVAX<sup>24</sup>.

U.S. positions itself as a leader in the fight against the pandemic, with President Biden pledging that U.S. will be the world’s arsenal for vaccines<sup>25</sup>. The “USAID Implementation Plan for the U.S. COVID-19 Global Response and Recovery Framework” states that U.S. will continue to play a leading role in global vaccination efforts in order to build back a stronger, more resilient global community<sup>26</sup>.

### AID PROVIDED BY THE RUSSIAN FEDERATION

Russia’s participation in international development assistance began in 1992 after the collapse of the USSR, when Russia inherited the commitments of the USSR as a donor country, including packages of agreements signed by the USSR with other countries, as well as the debts of these countries to the USSR. Large-scale assistance to developing countries was provided by the USSR since the 1950s.

The first years after the collapse of the USSR and the transition to a market economy forced Russia to start intensive borrowing. The amounts received as international aid and borrowed were very significant. At the same time, Russia tried to settle the inherited debts of other countries and even provide symbolic assistance to countries facing natural disasters.

This situation began to change after the 1998 economic crisis, which became a turning point for the economic development of Russia. The default and devaluation of the ruble played a role. The rise in oil prices also helped kick-start Russia’s economic recovery. Political conditions have emerged in parallel with the development of the economic prerequisites for international development assistance. By this time, ideas about the role and place of Russia in the global international aid system began to take shape, and the corresponding documents were prepared.

<sup>22</sup> *FACT SHEET: Biden-Harris Administration Unveils Strategy for Global Vaccine Sharing, Announcing Allocation Plan for the First 25 Million Doses to be Shared Globally*. The White House. June 03, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/03/fact-sheet-biden-harris-administration-unveils-strategy-for-global-vaccine-sharing-announcing-allocation-plan-for-the-first-25-million-doses-to-be-shared-globally/> (accessed 20.09.2021).

<sup>23</sup> *Fact Sheet: President Biden Announces Major Milestone in Administration’s Global Vaccination Efforts: More Than 100 Million U.S. COVID-19 Vaccine Doses Donated and Shipped Abroad*. The White House. August 03, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/03/fact-sheet-president-biden-announces-major-milestone-in-administrations-global-vaccination-efforts-more-than-100-million-u-s-covid-19-vaccine-doses-donated-and-shipped-abroad/> (accessed 20.09.2021).

<sup>24</sup> *Vaccine Donations. Launch and Scale Speedometer*. Available at: <https://launchandscalefaster.org/covid-19/vaccinedonations> (accessed 01.11.2021).

<sup>25</sup> *Commemorating 200 Million U.S.-Donated COVID-19 Vaccines Successfully Delivered. Statement by Administrator Samantha Power*. USAID. October 21, 2021. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/oct-21-2021-commemorating-200-million-us-donated-covid-19-vaccines-successfully> (accessed 01.11.2021).

<sup>26</sup> *USAID Implementation Plan for The U.S. COVID-19 Global Response and Recovery Framework*. USAID. October 18, 2021. Available at: <https://www.usaid.gov/coronavirus/usaid-implementation-plan-covid-global-response-recovery-framework> (accessed 01.11.2021).

Since 2005, Russia has been formally excluded by the OECD from the list of countries receiving assistance.

This stage of Russia's involvement in the international development assistance system ended in June 2007 with the adoption of the Concept of Russia's participation in international development assistance<sup>27</sup>. From 2008 to 2014 approximately 90% of Russian aid was provided through international organizations.

In April 2014, by the decree of the President of the Russian Federation, the Concept of the State Policy of the Russian Federation in the field of international development assistance was approved<sup>28</sup>. Since then, Russia has been steadily developing as a new donor country while shifting from providing multilateral aid towards primarily bilateral approach.

There is no specialized government aid organization in Russia, although the creation of one has been discussed. Until recently, most of assistance related questions were solved by government agencies including Rossotrudnichestvo. In November 2020, a decree of the President of the Russian Federation<sup>29</sup> was issued on the creation of an Interdepartmental Commission for International Development Assistance. This commission is headed by the Deputy Chief of Staff of the Presidential Administration of the Russian Federation. As before, decisions on international aid are made outside the public space, in particular, they are not discussed in the parliament. Official figures on aid are not published, but the Russian Ministry of Finance has been sending selected indicators on international development aid to the OECD, where they have been published since 2010.

According to data provided by Russia to the OECD, official development assistance in 2020 amounted to US\$ 1 billion<sup>30</sup>.

The distribution of aid by sector (compiled according to the OECD methodology) is provided in Table 2.

**Table 2.** Russia's Official Development Assistance by Sector, US Dollar, Millions

Year	2018	2019	2020
<b>Sector</b>			
I. Social Infrastructure & Services	54.67	92.03	93.45
I.1. Education	8.96	5.52	3
I.2. Health	34.93	44.46	68.94
I.3. Population Policies/Programmes & Reproductive Health	..	5.47	5.84
I.4. Water Supply & Sanitation	..	..	2.22
I.5. Government & Civil Society	5.48	25.81	13.44
II. Economic Infrastructure & Services	9.7	3.2	1.66
III. Production Sectors	12.03	4.64	13.8
IV. Multi-Sector / Cross-Cutting	66.49	42.04	20.7
V. Total Sector Allocable (I+II+III+IV)	142.89	141.91	129.61
VI. Commodity Aid / General Programme Assistance	42.73	111.32	122.25
VII. Action Relating to Debt	424.94	424.93	424.94

<sup>27</sup> *Russia's Participation in International Development Assistance*. 2007. Available at: [https://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept\\_eng.pdf](https://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2007/06/concept_eng.pdf) (accessed 15.04.2021).

<sup>28</sup> *Concept of the Russian Federation's State Policy in the Area of International Development Assistance, 2014*. Available at: [https://www.mid.ru/en/foreign\\_policy/official\\_documents/-/asset\\_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542](https://www.mid.ru/en/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/64542) (accessed 15.04.2021).

<sup>29</sup> *Decree of the President of the Russian Federation of 05.11.2020 No. 676 On the Interdepartmental Commission for International Development Assistance*. (In Russ.) Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45998> (accessed 20.09.2021).

<sup>30</sup> *OECD.Stat. Table: Total flows by donor (ODA+OOF+Private)*. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1> (accessed 1.06.2021)

VIII. Humanitarian Aid	15.48	14.73	18.18
IX. Unallocated / Unspecified	2.11	0	2.02
Total (V+VI+VII+VIII+IX)	628.15	692.89	697

Source: compiled by the author on OECD.Stats<sup>31</sup>.

At the same time, in 2019, federal budget spending on international relations and international cooperation as indicated in Russia's budget was 3.77 billion US\$, and in 2020 it grew to 4.99 billion US\$ (at the official exchange rate), which may serve as an indirect sign of an increase in international aid spending in 2020<sup>32</sup>. Unfortunately, Russia does not provide more official in-depth data to better understand what kinds of aid were provided.

Since the beginning of the pandemic, several reports were published giving estimates on COVID-19 related aid provided by Russia.

According to a recent study of the Center for Advanced Governance [17], as of August 2, 2020, Russia has provided assistance in the fight against coronavirus to at least 46 countries, mainly through bilateral channels. In terms of geography, Russian aid was distributed as follows:

- the priority region for Russia was that of the close neighboring countries, especially the Commonwealth of Independent States (CIS), primarily the republics of Central Asia, Armenia and Belarus. The delivery of humanitarian aid to the population of southeastern Ukraine is also included, although official Kiev did not apply to Russia for humanitarian aid;
- in Europe, Bosnia and Herzegovina, Italy, Moldova and Serbia received Russian assistance;
- in the Middle East and North Africa, Russia helped Algeria, Iran, Lebanon and Syria, as well as Afghanistan, which borders on the region;
- in the Western Hemisphere, Russian aid recipients were states in South America (Brazil and Venezuela), Central America and the Caribbean (Guatemala, Dominican Republic, Costa Rica, Cuba, Nicaragua, Panama, El Salvador) and the U.S.;
- in Sub-Saharan Africa, Russia helped Guinea, the Democratic Republic of the Congo, Djibouti, Namibia, Senegal, South Africa and Sierra Leone;
- in Southeast Asia Russia provided aid to Indonesia, Cambodia, Laos and Myanmar;
- in Oceania Russia assisted Nauru.

Despite the fairly wide geographical coverage, it should be noted that in a number of cases Russian aid was small in volume and demonstrative. For example, to help the United States, an airplane was sent with a load of ventilators, which, due to technical reasons, were never used<sup>33</sup>. However, as a diplomatic gesture with manifestation of "soft power", it was deemed effective [18].

In addition to bilateral assistance, Russia has allocated additional funds to counter the coronavirus and through multilateral channels in the form of financial contributions:

- to the Trust Fund "Russian Federation - United Nations Development Program for Development" (UNDP) up to US\$ 6 million<sup>34</sup>;
- to the International Committee of the Red Cross (ICRC) 500 thousand Swiss francs<sup>35</sup>;
- to the WHO up to US\$ 1 million<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> See: OECD.Stats. 2021. Available at: <https://stats.oecd.org/> (accessed 01.11.2021).

<sup>32</sup> *Federal Budget*. The Federal Treasury. (In Russ.) 2021. Available at: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzheta/federalnyj-byudzet/> (accessed 15.04.2021).

<sup>33</sup> Taylor M., Stolyarov G. Exclusive: Russian Ventilators Reached U.S. States without FDA Oversight. *Reuters*, 22.05.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-ventilators-ex-idUSKBN22Y2F4/> (accessed 20.04.2021).

<sup>34</sup> *Press Release on Signing the Memorandum on the Replenishment of the Russia–UNDP Trust Fund for Development*. Available at: [https://www.mid.ru/programma-razvitiya-oon-proon/-/asset\\_publisher/Zuc5DeW1pI7y/content/id/4134673](https://www.mid.ru/programma-razvitiya-oon-proon/-/asset_publisher/Zuc5DeW1pI7y/content/id/4134673) (accessed 20.04.2021).

<sup>35</sup> *Order of the Government of the Russian Federation dated 28.05.2020 No. 1415-p*. (In Russ.) Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202006010009> (accessed 20.04.2021).

<sup>36</sup> *Order of the Government of the Russian Federation dated 03.04.2020 No. 863-p*. (In Russ.) Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004060017> (accessed 20.04.2021).

The specific purpose of these funds (in addition to the general wording “to fight the new coronavirus infection”) is not publicly disclosed at this stage and remains the subject of agreement between the donor and recipient. Typically, these financial flows are earmarked and project-oriented, as opposed to regular contributions. It should be noted that the volumes of such contributions by Russia to international organizations for specific humanitarian purposes greatly exceed the regular financial obligations.

Russia’s annual contribution to the WHO budget is about US \$6 million, and to the ICRC and UNDP – about 1 million Swiss francs and US \$1 million respectively. Recent examples of targeted contributions not related to coronavirus include the decision of the Government of the Russian Federation to contribute up to US \$9 million to WHO in three tranches until 2022 to “implement measures to assist countries to improve the quality of medical care provided in hospitals, with the aim of reducing maternal, newborn and child mortality and accelerating the achievement of health targets under the Sustainable Development Goals”. The already mentioned contribution to the UNDP trust fund envisages the transfer of an additional USD 24 million in 2021–2023 “in order to ensure the participation of the Russian Federation in the global efforts to implement the 2030 Sustainable Development Agenda”.

Russia promotes Sputnik V vaccine as the world’s first registered vaccine. The vaccine was registered by the Russian Ministry of Health in August 2020. Subsequent studies and publications in the Lancet magazine confirmed its effectiveness and safety, however, the haste with registration and an aggressive information campaign caused a certain degree of mistrust [19]. Two other vaccines were approved by the Russian government for emergency use: EpiVacCorona, produced by the Vector Institute in Novosibirsk, and CoviVac, from the Chumakov Centre in St Petersburg.

At the same time, it is noted that the characteristics of the Sputnik V vaccine allow it to be widely used in countries with middle and low incomes. The relatively low price, transportation and storage conditions meet the needs of such countries. With this in mind, many countries have expressed interest in using this vaccine and it is registered in more than 70 countries [20].

Vaccine supplies in the form of assistance are still small, mainly on a commercial basis or transfer of technology for its production. According to Russian data, Russia cooperates with more than 14 countries in the production of the vaccine, and in more than 50 countries it is used for vaccination<sup>37</sup>.

UNICEF has signed an agreement with Human Vaccine, a subsidiary of the Russian Direct Investment Fund, for supply of up to 220 million doses of Sputnik V vaccine<sup>38</sup>. However, whether or not the promise will be fulfilled depends on when Sputnik V will receive emergency use listing from the World Health Organization, in order to fully participate in COVAX initiative. Russia has applied for participation in March 2021<sup>39</sup>. In October 2021, after checks carried out by WHO and a meeting with its representatives, the Russian Minister of Health announced the removal of barriers to vaccine registration<sup>40</sup>. At the same time, the president of the Argentine pharmaceutical company Richmond Laboratories, which produces the Sputnik V vaccine, Marcelo Figueiras, said that WHO would register this vaccine within 1–2 months<sup>41</sup>. The long period of review of the Sputnik V vaccine by WHO officials is connected not only with objective problems but also with the politicization of the situation around the Russian vaccine.

<sup>37</sup> *Partnership for Producers. Spuntik V*. 2021. Available at: <https://sputnikvaccine.com/partnerships/> (accessed 20.10.2021).

<sup>38</sup> *UNICEF Signs Supply Agreement for Sputnik V COVID-19 Vaccine*. Available at: <https://www.unicef.org/press-releases/unicef-signs-supply-agreement-sputnik-v-covid-19-vaccine> (accessed 30.05.2021).

<sup>39</sup> *Russia Applied for Participation of Sputnik V Vaccine in COVAX*. TASS, 23.03.2021. Available at: <https://tass.com/economy/1269389/> (accessed 10.04.2021).

<sup>40</sup> *Murashko Said that All Barriers to Registration of “Sputnik V” in WHO Have Been Removed*. TASS, 02.10.2021. (In Russ.) Available at: <https://tass.ru/obschestvo/12562613/> (accessed 10.10.2021).

<sup>41</sup> *Figueiras estimó que “en uno o dos meses” la Sputnik V será aprobada por la OMS*. *Télam*, 01.10.2021. Available at: <https://www.telam.com.ar/notas/202110/570369-figueiras-estimo-que-en-uno-o-dos-meses-la-sputnik-v-podria-ser-aprobada-por-la-oms.html> (accessed 10.10.2021).

Russia has announced about the distribution of 1.5 million vaccine doses as aid, which will be provided to about ten countries. As of the end of October 2021, these plans were fulfilled by 36% and 532 500 doses were delivered<sup>42</sup>.

Vaccine production is also gradually increasing. According to the Russian Minister of Industry and Trade, 40 million doses of Sputnik V vaccine were produced in September 2021, and about 150 million more doses are planned to be released by the end of the year<sup>43</sup>.

On the whole, Russia has shown itself to be a country capable of rapidly developing vaccines and organizing their production. This increased the respect for the country [21], although there were certain problems with the organization of mass production and the supply of the vaccine.

According to experts [22], in 2020, COVID-19 related aid has become one of the most important facets of Russian soft power with a potential to strengthen international contacts and develop a positive image in Asia, Latin America and Africa. This applies not only to regions, but also specific countries, such as Serbia [23].

\* \* \*

Despite the large differences between the United States and Russian Federation in economic potential and their approaches to providing assistance, several similarities between their views and positions can be distinguished: the perception of the threat of a pandemic in its initial phase, difficulties in scaling up vaccine production and the wary attitude of the population of countries towards their vaccination.

In both United States and Russia, as well as the rest of the world, information about the beginning of the epidemic in China was not perceived as a global or national threat [24], which would later require not only efforts to combat it within the country but also global efforts and international assistance to other countries. However, this perception was quickly replaced by a transition to the implementation of measures to contain and combat the virus, an understanding of the global nature of the problem and the importance of helping other countries.

For almost the first time in modern history, the virus has dealt a serious blow to developed countries, and the question about the priorities for the distribution of vaccines within and between countries arose. Here, the approaches of the United States and Russia were quite different. The United States, first of all, organized the vaccination of its citizens, and only after reaching a certain level of vaccination, began the large-scale deliveries of the vaccine abroad. In Russia, due to different mechanisms for making decisions on supplies and international aid, the problem of "vaccine nationalism" was not so acute. On the contrary, there have been extensive efforts to promote the vaccine to other countries. The major limitations here were technical difficulties preventing a sharp increase in vaccine production.

Data indicated the difference in attitude towards vaccination readiness in the United States (approximately 2/3 of the population) and in Russia (approximately 1/3 of the population). Note that as of early October 2021, the proportion of fully and fully and partially vaccinated in the United States was 55% and 64%, and in Russia – 29% and 33%<sup>44</sup>. Thus, it can be said with a certain degree of accuracy that everyone who would have liked to be vaccinated has been vaccinated. Although the level of vaccination in Russia cannot be considered sufficient, the achievement of such indicators opens up even more opportunities for the supply of vaccines to other countries.

<sup>42</sup> See: *Vaccine Donations...* Op. cit.

<sup>43</sup> Manturov Spoke about Plans to Produce Vaccines Against Coronavirus. *RIA News*, 04.10.2021. (In Russ.) Available at: <https://ria.ru/20211004/vaktsiny-1752947685.html> (accessed 10.10.2021).

<sup>44</sup> *Coronavirus (COVID-19) Vaccinations*. Our World in Data. 2021. Available at: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> (accessed 10.10.2021).

The United States leads the world in the number of doses of vaccine delivered as aid, with most of the aid being channeled through the COVAX program, thus confirming its position as the largest donor of aid programs. Russian Federation still does not participate in the COVAX program due to the lack of registration of the vaccine by the WHO and supplies the vaccine for export and as assistance on a bilateral basis. Russia confirmed its status as a country with scientific and technological potential for the development and production of vaccines. Despite the existing restrictions, the Russian vaccine has already been approved for use and is being used in an impressive number of countries, and its foreign production has begun. Although vaccine aid supplies are still small, such positive response from a large number of other countries expands the potential for the use of "soft power", and helps with forming the image of a technologically advanced donor country.

With COVID-19 becoming a new constant, an effective and efficient global vaccine policy is one of the major factors that will determine how soon the pandemic will be contained. Success in producing and distributing vaccines to countries in need is becoming an important component in determining the status for countries producing vaccines.

## REFERENCES

1. Sen A. The Man without a Plan: Can Foreign Aid Work? [Review of the White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good by W. Easterly]. *Foreign Affairs*, 2006, no. 85(2), pp. 171-177. DOI: 10.2307/20031920
2. Rosenstein-Rodan P. International Aid for Underdeveloped Countries. *The Review of Economics and Statistics*, 1961, no. 43 (2), pp. 107-138. DOI: 10.2307/1928662
3. Alesina A., Dollar D. Who Gives Foreign Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth*, 2000, no. 5 (1), pp. 33-63. DOI: 10.1023/A:1009874203400
4. Nye J.S. Soft Power: the Evolution of a Concept. *Journal of Political Power*, 2021, vol. 14, iss. 1, pp. 196-208. DOI: 10.1080/2158379X.2021.1879572
5. Su Z., McDonnell D., Li X., Bennett B., Šegalo S., Abbas J., Cheshmehzangi A., Xiang Y.T. COVID-19 Vaccine Donations — Vaccine Empathy or Vaccine Diplomacy? A Narrative Literature Review. *Vaccines*, 2021, no. 9 (1024). DOI: 10.3390/vaccines9091024
6. Boylan B.M., McBeath J., Wang B. US–China Relations: Nationalism, the Trade War, and COVID-19. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2021, vol. 14, pp. 23-40. DOI: 10.1007/s40647-020-00302-6
7. Ye M. The COVID-19 Effect: US-China Narratives and Realities. *The Washington Quarterly*, 2021, no. 44 (1), pp. 89-105. DOI: 10.1080/0163660X.2021.1893513
8. Regilme Jr. S.S.F., Hodzi, O. Comparing US and Chinese Foreign Aid in the Era of Rising Powers. *The International Spectator*, 2021, no. 56 (2), pp. 114-131. DOI: 10.1080/03932729.2020.1855904
9. Natsios A.S. Foreign Aid in an Era of Great Power Competition. *PRISM*, 2020, no. 8 (4), pp. 100-119.
10. Solís Arce J.S., Warren S.S., Meriggi N.F., Scacco A., McMurry N., Voors M., Omer S.B. COVID-19 Vaccine Acceptance and Hesitancy in Low-and Middle-Income Countries. *Nature Medicine*, 2021, no. 27 (8), pp. 1385-1394. DOI: 10.1038/s41591-021-01454-y
11. Highfill T., Cao R., Schwinn R., Prisinzano R., Leung D. Measuring the Small Business Economy. *BEA Working Paper Series*, 2020, iss. WP2020-4. Available at: [https://www.bea.gov/index.php/system/files/papers/BEA-WP2020-4\\_0.pdf](https://www.bea.gov/index.php/system/files/papers/BEA-WP2020-4_0.pdf) (accessed 10.10.2021).
12. Çakmaklı C., Demiralp S., Kalemli-Özcan S., Yeşiltaş S., Yıldırım M.A. *The Economic Case for Global Vaccinations: An Epidemiological Model with International Production Networks*. Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2021. Available at: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w28395/w28395.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28395/w28395.pdf) (accessed 10.10.2021). DOI: 10.3386/w28395
13. Eccleston-Turner M., Upton H. International Collaboration to Ensure Equitable Access to Vaccines for COVID-19: The ACT-Accelerator and the COVAX Facility. *The Milbank Quarterly*, 2021, vol. 99, no. 2, pp. 426-449. DOI: 10.1111/1468-0009.12503
14. Rutschman A.S. Is There a Cure for Vaccine Nationalism? *Current History*, 2021, vol. 120, iss. 822, pp. 9-14. DOI: 10.1525/curh.2021.120.822.9
15. Sharma S., Kawa N., Gomber A. WHO's Allocation Framework for COVAX: Is It Fair? *Journal of Medical Ethics*, March, 2021. Available at: <https://jme.bmj.com/content/medethics/early/2021/04/08/medethics-2020-107152.full.pdf> (accessed 10.10.2021). DOI: 10.1136/medethics-2020-10715
16. Sternfeld J., Egan T. *Unrepaired. America in the Time of Coronavirus*. New York, Bloomsbury Publishing, 2020. 384 p.
17. Шакиров О., Петросян М., Соловьев Д. Гуманитарная помощь против коронавируса. Кому и как помогала Россия во время пандемии COVID-19? Центр перспективных управленческих решений. 2020. [Shakirov O., Petrosyan M., Soloviev D. *Humanitarian Aid Against Coronavirus: To Whom And How Did Russia Help During the COVID-19 Pandemic*. Center for Advanced Governance. 2020. (In Russ.)] Available at: [https://cpur.ru/research\\_pdf/russian-anti-covid-aid-2020.pdf](https://cpur.ru/research_pdf/russian-anti-covid-aid-2020.pdf) (accessed 07.04.2021).
18. Артамонова У.З. Пандемия COVID-19: вызовы и возможности для публичной дипломатии России

- и США. *США и Канада: экономика, политика, культура*, 2021, № 6, сс. 89-110. [Artamonova U. COVID-19 Pandemic: Challenges and Opportunities for Russian and American Public Diplomacy. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 2021, no. 6, pp. 89-110. (In Russ.)] DOI: 10.31857/S268667300015221-3
19. Baraniuk C. Covid-19: What Do We Know about Sputnik V and Other Russian Vaccines? *BMJ*, 19.02.2021. Available at: <https://www.bmj.com/content/372/bmj.n743.full.pdf> (accessed 04.04.2021). DOI: 10.1136/bmj.n743
  20. Cazzola M., Rogliani P., Mazzeo F., Matera M.G. Controversy Surrounding the Sputnik V Vaccine. *Respiratory Medicine*, 2021, vol. 187. 6 p. Available at: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8352655/pdf/main.pdf> (accessed 20.09.2021). DOI: 10.1016/j.rmed.2021.106569
  21. Ferry L., O'Brien-Udry C. *Turning the Tables? Aid, Status and Stability in the International System*. The Political Economy of International Organization. 30.01.2021. Available at: [https://www.peio.me/wp-content/uploads/2021/papers/PEIOo21\\_paper\\_67.pdf](https://www.peio.me/wp-content/uploads/2021/papers/PEIOo21_paper_67.pdf) (accessed 10.10.2021).
  22. Бурлинова Н., Чагина М., Иванченко В. *Публичная дипломатия России в эпоху COVID-19. Ежегодный обзор основных трендов и событий публичной дипломатии России в 2020 г.* Российский совет по международным делам, Центр поддержки и развития общественных инициатив "Креативная дипломатия". 2021. 38 p. [Burlinova N., Chagina M., Ivanchenko V. *Public Diplomacy of Russia in the Era of COVID-19. Annual Review of the Main Trends and Events in Russian Public Diplomacy in 2020*. Russian Council for International Affairs (RIAC), Center for Support and Development of Public Initiatives "Creative Diplomacy". 2021. 38 c. (In Russ.)] Available at: <https://russiancouncil.ru/papers/RussianPublicDiplomacyCOVID-Report71-Rus.pdf> (accessed 07.04.2021).
  23. Великая А.А. Роль гуманитарной помощи в позиционировании страны на примере зарубежного содействия Сербии в борьбе с COVID-19. *Обозреватель-Observer*, 2020, № 7 (336), сс. 53-63. [Velikaya A. The Humanitarian Aid in Nation Branding. The Case of Foreign Assistance to Serbia in the Fight against COVID-19. *Obozrevatel'-Observer*, 2020, no. 7 (336), pp. 53-63. (In Russ.)]
  24. Дынкин А.А., Телегина Е.А. Шок пандемии и посткризисный мир. *Мировая экономика и международные отношения*, 2020, т. 64, № 8, сс. 5-16. [Dynkin A., Telegina E. Pandemic Shock and the World After Crisis. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2020, vol. 64, no. 8, pp. 5-16. (In Russ.)] DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-8-5-16

**РОССИЙСКАЯ И АМЕРИКАНСКАЯ ПОМОЩЬ  
РАЗВИТИЮ В СВЯЗИ С COVID-19****(Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН, 2021, по. 4, pp. 58-71)****Статья поступила в редакцию 21.10.2021.  
Статья принята редакцией 03.11.2021.**

БЕЛЕЦКАЯ Мария Юрьевна (mybeletskaya@gmail.com), ORCID: 0000-0003-3141-6052.  
Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН), РФ, 121069 Москва,  
Хлебный переулок, д. 2/3.

Пандемия COVID-19 в 2020 г. затронула все сферы жизни человека и подтвердила важную роль международного сотрудничества в целях развития. В данной статье представлено исследование международной помощи со стороны Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации в качестве активных доноров и поставщиков вакцин против COVID-19. Исследование основано на публикациях в научных журналах, а также на актуальной информации на официальных сайтах государственных органов США и России, связанной с оказанием такой помощи. Кроме того, используются публикации агрегированных данных по борьбе с распространением коронавирусной инфекции. Результаты исследования показывают, что несмотря на большой разрыв между объемами помощи в целях развития США и России, политические амбиции и фактические цели политики помощи обеих стран схожи. Первоначальная реакция на пандемию была также одинаковой. Однако по мере развития ситуации отношение к вакцинации и последующему предоставлению доз вакцины в качестве помощи оказалось различным в США и России. Соединенные Штаты в значительной степени сосредоточились на вакцинации своего населения, а Россия сделала акцент на использовании своей вакцины в качестве "мягкой силы" на международном рынке.

**Ключевые слова:** Международное сотрудничество в целях развития, Международная помощь, "мягкая сила", Цели устойчивого развития, США, Россия, пандемия COVID-19.

Об авторе:

БЕЛЕЦКАЯ Мария Юрьевна, кандидат экономических наук, научный сотрудник, Центр прикладных экономических исследований.

**DOI:** 10.20542/afij-2021-4-58-71

## РОЛЬ НАУЧНОГО ДИСКУРСА В ТРАНСФОРМАЦИИ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ

© АЛЕШИН А.А., 2021

АЛЕШИН Александр Андреевич, научный сотрудник сектора международных организаций и глобального политического регулирования отдела международно-политических проблем.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 ([aleshin.a@imemo.ru](mailto:aleshin.a@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-7872-3298.

---

Алешин А.А. Роль научного дискурса в трансформации стратегии национальной безопасности Великобритании. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 4, сс. 72-84. DOI: 10.20542/afij-2021-4-72-84

---

DOI: 10.20542/afij-2021-4-72-84

УДК: 339.9(4)

Статья поступила в редакцию 23.10.2021.

Статья принята редакцией 22.11.2021.

Данная статья – часть исследования автором влияния научного дискурса на международные отношения. В статье оцениваются роль британского научного сообщества в процессе национального стратегического планирования, подходы экспертов и ученых к пониманию ключевых проблем стратегии национальной безопасности. Выявлен раскол исследователей как по проблеме будущей роли страны в мире, так и по вопросу мер, необходимых для достижения национальных интересов. Обоснована трансформация внешнеполитической идентичности Великобритании после Брекзита, обнаружена ее преемственность с идеей У. Черчилля о трех ролях страны – влиянии в Европе, Содружестве наций и сотрудничестве с США.

**Ключевые слова:** Великобритания, Соединенное Королевство, стратегия национальной безопасности, внешняя политика, научный дискурс, аналитические центры, внешнеполитическая идентичность, процесс принятия внешнеполитических решений.

На протяжении XX – начала XXI вв. росло финансирование политической науки государствами и крупными частными компаниями, увеличивалось количество ученых и научных учреждений, создавалось все больше независимых от государств аналитических центров, в том числе в рамках интеграционных объединений и международных организаций. Одновременно продолжалось развитие самой науки, появлялись новые дисциплины, проводились междисциплинарные исследования, расширялась международная научная кооперация с финансированием как государствами, так и частными компаниями и лицами, а также специально созданными фондами.

Сегодня в социальных науках, прежде всего в политологии, продолжает развиваться тенденция расширения взаимодействия научно-экспертного сообщества и политических элит, происходит обмен как идеями, аналитическими концепциями и моделями, так и кадрами. И государства, и отдельные политические силы создают новые и трансформируют существующие исследовательские центры для аналитического сопровождения практической деятельности. Конечно, в различных странах модели взаимодействия политических акторов и научного сообщества различаются, однако можно утверждать, что глобально за последние 100 лет роль ученых в политике выросла.

В частности, это связано с развитием национального стратегического планирования государств на среднюю и дальнюю перспективы. В международных отношениях можно отметить подобное планирование также на межгосударственном и на наднациональном уровнях.

В социальном пространстве в качестве одной из основных функций научного сообщества (а особенно представителей социальных наук) можно назвать формирование дискурсов. Научный дискурс в сфере политики можно отнести к политическому дискурсу, если трактовать последний в широком смысле. Так, Т.А. ван Дейк предлагает ограничивать политический дискурс только дискурсом политиков, подчеркивает его институциональный характер [1]. Е.И. Шейгал же считает дискурс политическим, если к сфере политики относится его субъект, адресат или содержание – таким образом исследовательница существенно расширяет его смысл [2]. На основе разделения С.Н. Плотниковым политического дискурса на дискурс политиков и дискурс реагирования Н.М. Перельгут и Е.Б. Сухоцкая отнесли научный дискурс к неинституциональному дискурсу реагирования, подразумевая под этим его вторичность и то, что он производится в качестве реакции на дискурс политиков [3].

Однако представляется, что эмпирические данные зачастую иллюстрируют обратное: институциональность и первичность научного дискурса по отношению к дискурсу политиков. Более того, очевидно, что научный дискурс способствует формированию политической идентичности, которая, в свою очередь, создает рамки и векторы формирования дискурса политиков. В связи с этим целью данного исследования является выявление и оценка роли научно-экспертного сообщества в процессе стратегического планирования в международных отношениях. Для этого было выделено три уровня – национальная внешняя политика, многосторонние межгосударственные отношения и наднациональное управление. Был взята сфера безопасности и кейс трансатлантического пространства безопасности, где представлены все три уровня: национальные государства, международная организация (НАТО) и интеграционное объединение (Европейский союз), находящееся на этапе формирования завершающей, пятой стадии региональной интеграции (по известной теории Б. Балашши).

В статье проведено исследование национального уровня на примере Соединенного Королевства. Проблема пересмотра его внешней политики, стратегии национальной безопасности, роли в мире приобрела особую актуальность в связи с выходом этой страны из Европейского союза. Брекзит был обусловлен как внешними, так и внутренними факторами. Внешние связаны с трансформацией мирового порядка, глобальными политическими и экономическими процессами, динамичным ростом развивающихся стран в начале XXI в., увеличением конфликтности на мировой арене, усилением конкуренции между государствами, а также между негосударственными акторами. Появление новых экономических и политических игроков сместило “центр” международных отношений из Европы в Азию. Формирование емких рынков в ряде развивающихся стран привело к росту их привлекательности для приложения капиталов развитых государств, что углубило и расширило глобальные торгово-экономические и инвестиционные связи.

Ограничения, накладываемые ЕС на торговую и инвестиционную политику Великобритании, не позволяли последней получать максимальную выгоду от сотрудничества с развивающимися странами. Немаловажную роль сыграли экономические, политические и интеграционные проблемы внутри ЕС, новые угрозы европейской и глобальной безопасности, а также усиливающееся стремление Франции, Германии и их единомышленников к дальнейшему углублению политической интеграции.

Соединенное Королевство располагало собственной развитой экономикой, обширными торговыми и финансовыми связями, высоким уровнем развития науки и технологий, значимыми ресурсами “мягкой силы”, весомым дипломатическим потенциалом, играло ведущую роль в ключевых международных организациях и форумах глобального регулирования. Оно имело “особые отношения” с США, глобальную сеть союзников, современные вооруженные силы, контроль над стратегически

расположенными территориями по всему миру. Эти ресурсы позволили увеличить самостоятельность во внутренней и внешней политике и упрочить экономическое, политическое и военное влияние страны в мире после Брекзита.

Внутренние факторы развивались в рамках социально-политических, экономических и идеологических процессов в самом британском обществе. Среди них можно отметить сближение идеологий двух ведущих политических партий с расширением социальной повестки у консерваторов и отказом от национализации средств производства у лейбористов. Как следствие, произошло изменение партийно-политического ландшафта на национальном уровне, появление в парламенте новых влиятельных партий, таких как Партия либеральных демократов и Шотландская национальная партия. Сказались и социальные и политические последствия финансово-экономического кризиса 2008 г., в том числе рост популизма, а также миграционный кризис в ЕС, увеличение миграции в Великобритании.

Все это привело к трансформации внешнеполитической идентичности Соединенного Королевства. Она претерпевала существенные изменения и на протяжении XX – начала XXI вв. В 1930 г. будущий премьер-министр У. Черчилль писал о триединстве и равнозначности ролей Великобритании на международной арене: европейской нации, центра Британской империи и партнера англоговорящих государств (англосферы) [4]. Он сформулировал идею о трех пересекающихся кругах, представляющих Британскую империю, Америку и Европу, с Великобританией в центре всех трех. Однако после распада империи влияние Соединенного Королевства в Содружестве наций (в которое входят бывшие имперские доминионы, колонии и протектораты) сокращалось, а Суэцкий кризис 1956 г. показал несоответствие ресурсов страны ее глобальным амбициям. Политические элиты отошли от концепции трех равнозначных ролей, укрепляя взаимодействие с Европой (вступление в ЕС в 1973 г.) и “особые отношения” с США.

За выходом из Евросоюза последовало изменение статуса страны в мире, потребовались новые походы к роли и деятельности Великобритании на международной арене. Ответом на эту потребность стало создание внешнеполитической стратегии “Глобальная Британия” – идеологема, использовавшейся еще премьер-министром Д. Кэмероном, однако полностью сформулированной правительством Т. Мэй<sup>1</sup> и в дальнейшем развитой кабинетом Б. Джонсона<sup>2</sup>. В стратегии “Глобальная Британия” отмечены три зоны глобальной экономики и мировой политики, в которых Соединенное Королевство должно укреплять свое влияние: Северная Америка, в первую очередь США; Европа; Индо-Тихоокеанский регион. При этом особый акцент сделан на отношениях с государствами Содружества, прежде всего англо-саксонскими. Показательно, что разработанная консерваторами, эта идеологема использовалась и лейбористами в предвыборном манифесте 2017 г., однако с отличным наполнением. Таким образом, можно отметить, что идея о трех равнозначных ролях вновь включается во внешнеполитическую идентичность британских политических элит в новой форме и в новых условиях. Как мы видим, эта идентичность обладает преемственностью, однако изменяется, исходя из внешнеполитического потенциала страны и процессов на международной арене.

Важное место в формировании внешнеполитической идентичности Соединенного Королевства занимает научно-экспертное сообщество. Оно играет значимую роль в планировании и реализации государственной политики, в том числе внешней и оборонной. Эксперты и ученые создают как практические, так и идеологические парадигмы и механизмы, используемые политическими элитами, формируют и/или актуализируют властный и общественно-политический дискурсы, содействуют

<sup>1</sup> Memorandum from the Foreign and Commonwealth Office. Available at: [https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/780/78008.htm#\\_idTextAnchor035](https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/780/78008.htm#_idTextAnchor035) (accessed 20.10.2021).

<sup>2</sup> Global Britain in a Competitive Age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy. Available at: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/969402/The\\_Integrated\\_Review\\_of\\_Security\\_Defence\\_Development\\_and\\_Foreign\\_Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/969402/The_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf) (accessed 20.10.2021).

гражданскому контролю деятельности правительства, развивают дипломатию “второго трека” и способствуют продвижению “мягкой силы”. Благодаря этому они занимают видное место в общественно-политической жизни страны.

Используя метод анализа научного политического дискурса, на основе публикаций семи ведущих британских аналитических центров, отобранных по критериям связей с правительством, исследования сферы безопасности, высоких позиций в рейтингах, в данной статье автор исследовал подходы научно-экспертного сообщества к пониманию ключевых проблем и трансформации стратегии национальной безопасности Соединенного Королевства, место этого сообщества в системе стратегического планирования на государственном уровне. Это позволило выявить и дать оценку роли научно-экспертного сообщества Великобритании в процессе стратегического планирования, прийти к более полному пониманию происходящих сегодня, а также прогнозированию будущих, внутри- и внешнеполитических процессов в стране.

### **РОЛЬ НАУЧНО-ЭКСПЕРТНОГО СООБЩЕСТВА В ФОРМИРОВАНИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

Российская исследовательница И.Л. Прохоренко справедливо полагает, что внешнеполитическую идентичность национального государства формируют “идеи и представления, порой мифологизированные, о сложившемся и/или желаемом миропорядке, о месте, роли и статусе государства в мире, о его реальных и потенциальных союзниках, соперниках и врагах, о его ресурсах внешней политики” [5, с. 466]. Такие идеи и представления являются intersubъективными, результатом консенсуса большей части общества и политических элит, что обеспечивает преемственность внешнеполитического курса государства. Именно государство как политическая организация общества инициирует властный и научный дискурс по вопросам внешней политики, стратегии национальной безопасности. При этом внешнеполитическая идентичность, основываясь на исторической памяти, опыте и существующих институтах, а также на объективных факторах, таких как географическое положение государства, его материальные ресурсы, место в структуре международных отношений, может конструироваться с помощью нарратива о будущем (или прошлом), связанных с ним аналитических моделей, разработки соответствующих внешнеполитических целей и задач.

Одной из функций научного политического дискурса как раз и является повествование о прошлом и будущем, создание нарративов, конструирующих внешнеполитическую идентичность. Восприимчивость общества к тем или иным политическим нарративам зависит от существования описанного выше консенсуса с политическими элитами. При его наличии наиболее популярные нарративы соответствуют идеологическому курсу политических элит, зачастую инициированы ими.

Рассматривая процесс конструирования внешнеполитической идентичности на примере Великобритании после Брекзита, можно отметить ведущую роль консервативных сил: партий, аналитических центров, общественных организаций. Нарратив о преимуществах выхода из Европейского союза, о глобальной Британии сегодня развивается прежде всего ими. Однако особенности политической системы Соединенного Королевства и функционирования институтов выработки государственных решений способствуют включению в обсуждение различных политических и идеологических сил, в том числе и широкой представленности научно-экспертного сообщества.

Научные и аналитические центры Соединенного Королевства можно разделить на несколько групп. К первой относятся правительственные и партийные (или околопартийные). Они разрабатывают идеологию и стратегии для конкретных партийно-политических сил. Во вторую группу входят неправительственные, но аффилированные с государством центры, в том числе на базе вузов. Третью группу составляют независимые аналитические центры, среди которых не так много изучающих вопросы национальной безопасности. Большинство из последних не связаны с партиями или правительством,

имеют диверсифицированное финансирование, привлекаются к сотрудничеству с политическими институтами на контрактной и добровольной основе, работают в равной степени с бизнесом и правительствами других государств. Некоторые предоставляют аналитику правительству Великобритании на регулярной основе.

В соответствии с концепцией “стоимости поддержки”<sup>3</sup> политические лидеры, не выполняющие своих обещаний, лишаются поддержки на следующих выборах, и перспектива последнего влияет на принимаемые ими политические решения. Многие представители британского научно-экспертного сообщества имеют авторитет и мировое признание аналитических центров и научно-исследовательских институтов, обладают широкими возможностями для научных публикаций<sup>4</sup>, регулярно приглашаются в ведущие британские СМИ, которые занимают 35-е место в мире в Индексе свободы прессы, который ежегодно составляет международная неправительственная организация “Репортеры без границ”<sup>5</sup>. Более того, существует ряд прецедентов занятия представителями околопартийных интеллектуальных центров постов в правительстве по принципу “вращающихся дверей”. Вследствие этого мнение научного сообщества играет заметную роль в процессе принятия стратегических решений. В особенности это касается процесса разработки и реализации стратегии национальной безопасности.

Инициатива создания новой национальной стратегии исходит от центрального правительства. Центральным органом государственной власти в этом плане является Совет национальной безопасности (СНБ), при этом для решения конкретных вопросов в правительстве могут создаваться временные и постоянные комитеты. Правительство может обращаться к внешним экспертам на свое усмотрение, при этом парламент рекомендует делать это. В Великобритании работают правительственные аналитические центры, предоставляющие экспертизу отраслевым министерствам и СНБ на постоянной основе.

Так, при разработке Стратегии национальной безопасности и обзора обороны и безопасности 2015 г. было собрано более 2000 рекомендаций от представителей 50 организаций: научных учреждений, аналитических центров, неправительственных организаций, предпринимательских организаций, аналитических подразделений крупных компаний, представителей других стран – членов НАТО и ЕС<sup>6</sup>. При разработке Комплексного обзора безопасности, обороны, развития и внешней политики 2021 г. было проведено более 100 консультаций с руководителями, министрами и старшими должностными лицами из 20 стран, а также с 22 лидерами молодежи из 14 стран, организовано пять дискуссий и три круглых стола с участием ученых из 30 учреждений и 20 стран, получено более 450 замечаний и предложений от частных лиц и организаций<sup>7</sup>.

В парламенте действует Совместный комитет по стратегии национальной безопасности. В его функции входит разработка собственного взгляда национального законодательного органа на стратегию и контроль над исполнением стратегии правительством, консультирование правительства и, в частности, СНБ. На заседания Комитета регулярно приглашаются внешние эксперты.

Существуют и неформальные институты предоставления политической аналитики, к которым относятся неофициальные консультации членов правительства, личные контакты последних с экспертами, представителями бизнеса и НКО, предварительные обсуждения конкретных пунктов будущей стратегии официальными лицами [9]. Важно

<sup>3</sup> *Audience cost* – термин ввел Джеймс Фирон. Подробнее см., например, [6; 7; 8].

<sup>4</sup> 20 из 30 мест среди научных журналов с наибольшим рейтингом, входящих в международную базу цитирования *Scopus*, в категории “Политические науки и международные отношения” занимают британские журналы. По данным *Scimago Journal & Country Rank*. Available at: <https://www.scimagojr.com/journalrank.php?category=3320> (accessed 21.10.2021).

<sup>5</sup> *2020 World Press Freedom Index*. Available at: <https://rsf.org/en/ranking> (accessed 21.10.2021).

<sup>6</sup> *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015. First Report of Session 2016–17*. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201617/jtselect/jtnatsec/153/153.pdf> (accessed 27.09.2021).

<sup>7</sup> *Global Britain in a Competitive Age*. Op. cit., pp. 106–107.

отметить, что работа правительства с аналитическими центрами носит закрытый и в большой степени неформальный характер.

Таким образом, научное сообщество принимает активное участие во всех этапах разработки и реализации стратегии национальной безопасности – через свои рекомендации парламентским и правительственным комитетам и неформальные институты – и тем самым оказывает существенное влияние на выработку политических решений.

### ПОДХОДЫ ВЕДУЩИХ АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ К СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Для анализа научного дискурса о трансформации стратегии безопасности и обороны Соединенного Королевства были рассмотрены публикации на заданную тему в ведущих аналитических центрах в период с 2016 по 2021 гг. Были выбраны следующие критерии отбора центров: проведение исследований в сфере безопасности и международных отношений, предоставление аналитики правительству, высокие позиции в рейтинге Пенсильванского университета<sup>8</sup> и/или прочные связи с руководством Консервативной партии (правительственной в настоящее время). Был выявлен и сформулирован максимально кратко ряд ключевых проблем властного дискурса, с которыми сопоставлялись идеи и мнения экспертов. В итоге было отобрано семь организаций, результаты исследования приведены в табл. 1.

Проведенный сравнительный анализ показал, что представители большинства отобранных аналитических центров настроены пессимистически касательно влияния Брексита на экономику Великобритании: только эксперты Королевского института международных отношений (*Royal Institute of International Affairs*, он же – *Chatham House*)<sup>9</sup> считают, что новые внешнеторговые соглашения приведут к компенсированию потерь. При этом все центры, для которых актуальна повестка реформы вооруженных сил, отмечают неэффективность политики нынешнего правительства и выступают за пересмотр стратегии национальной безопасности, а некоторые – и за повышение расходов на оборону до 3% ВВП.

Говоря о стратегическом треугольнике США–ЕС–Великобритания, все центры уверены в увеличении влияния последней в НАТО и укреплении “особых отношений” с США. Большинство из них прогнозируют ухудшение отношений с Китаем в области безопасности как следствие увеличения зависимости Соединенного Королевства от внешней политики и экономики США. Сотрудничество же с Евросоюзом – линия раскола между экспертами. Данные таблицы показывают разделение между внеидеологическими центрами, такими как Международный институт стратегических исследований (*International Institute for Strategic Studies, IISS*)<sup>10</sup>, Королевский институт международных отношений и Королевский объединенный институт оборонных исследований (*Royal United Services Institute, RUSI*)<sup>11</sup>, и правоконсервативными *Policy Exchange*<sup>12</sup> и Обществом Генри Джексона (*Henry Jackson Society*)<sup>13</sup>. Представленные же в других государствах – членах ЕС филиалы международных центров Европейский совет по международным отношениям (*European Council on Foreign Relations, ECFR*)<sup>14</sup> и Европейская сеть лидеров (*European Leadership Network, ELN*)<sup>15</sup> выказывают тенденцию к неопределенности по данному вопросу.

<sup>8</sup> Рейтинг ведущих аналитических центров *The Global Go To Think Tank Index* составляется Пенсильванским университетом США ежегодно с 2006 г.

<sup>9</sup> *Royal Institute of International Affairs*. Available at: <https://www.chathamhouse.org/> (accessed 21.10.2021).

<sup>10</sup> *International Institute for Strategic Studies*. Available at: <https://www.iiss.org/> (accessed 21.10.2021).

<sup>11</sup> *Royal United Services Institute*. Available at: <https://rusi.org/> (accessed 21.10.2021).

<sup>12</sup> *Policy Exchange*. Available at: <https://policyexchange.org.uk/> (accessed 21.10.2021).

<sup>13</sup> *Henry Jackson Society*. Available at: <https://henryjacksonsociety.org/> (accessed 21.10.2021).

<sup>14</sup> *European Council on Foreign Relations*. Available at: <https://www.ecfr.eu/> (accessed 21.10.2021).

<sup>15</sup> *European Leadership Network*. Available at: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/> (accessed 21.10.2021).

## ДИНАМИКА СОЦИАЛЬНЫХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОСТРАНСТВ

**Таблица 1.** Прогнозы и позиции ведущих аналитических центров Великобритании по вопросу национальной безопасности и внешней политики после Брекзита

Название	Тематика	Экономические последствия Брекзита	Реформа вооруженных сил	Лучше или хуже будут отношения в сфере безопасности с*					Международными организациями
				ЕС	США	НАТО	КНР	Развивающимися странами	
<i>International Institute for Strategic Studies</i>	безопасность, международные отношения	потери	не соответствует целям стратегии "Глобальная Британия"	хуже	лучше	лучше	хуже	хуже	—
<i>Chatham House</i>	безопасность, международные отношения	компенсация потеря внешней торговли	—	хуже	лучше	лучше	хуже	хуже	хуже
<i>European Council on Foreign Relations</i>	внешняя и оборонная политика ЕС, проблемы большой Европы	потери	нужны повышение расходов и переоценка угроз	лучше	лучше	лучше	хуже	лучше	лучше
<i>Royal United Services Institute</i>	оборона и безопасность	потери	успех зависит от реализации стратегии	хуже	лучше	лучше	хуже	хуже	—
<i>Policy Exchange</i>	внешняя, внутренняя политика, экономика	возможен рост в случае изменения глобальной политики	нужно повышение расходов	лучше	лучше	лучше	хуже	—	лучше
<i>Henry Jackson Society</i>	международные отношения, безопасность, права человека	—	нужны повышение расходов и переоценка угроз	лучше	лучше	лучше	хуже	лучше	лучше
<i>European Leadership Network</i>	безопасность в Европе	потери	—	хуже	лучше	лучше	—	—	—

\* Наиболее реалистичные и соответствующие идеологии центра сценарии по отношению к ситуации конца 2021 г.

Источник: составлено автором по материалам официальных сайтов аналитических центров.

Интересны подходы центров к позициям Великобритании в международных организациях и отношениях с развивающимися странами Азии, Африки и Латинской Америки. В отличие от остальных, аналитические центры правоконсервативной направленности уверены в их углублении в связи с ожидаемым укреплением либерального, основанного на правилах международного порядка. В этом вопросе их поддерживает только Европейский совет по международным отношениям, но по другим мотивам: эксперты *ECFR* прогнозируют усиление внешнеполитической кооперации страны с Евросоюзом и совпадение позиций по ключевым вопросам внешней политики.

Подробнее рассмотрим позиции нескольких наиболее влиятельных научно-исследовательских организаций.

*Международный институт стратегических исследований* является независимой организацией, предоставляющей аналитику государственным и негосударственным заказчикам. Он занял 12 место в последнем на момент написания статьи рейтинге интеллектуальных центров Пенсильванского университета 2020 г.<sup>16</sup> в номинации “Лучшие интеллектуальные центры мира” (ЛЦ), четвертое место в номинации “Лучшие центры, исследующие оборону и национальную безопасность” (ОНБ) и 15-е место в номинации “Лучшие центры, исследующие внешнюю политику и международные отношения” (ВПМО). Среди крупнейших спонсоров Института отмечены такие крупные компании в сфере ОПК, как *Airbus, BAE Systems, Boeing, Lockheed Martin, Raytheon International*.

В своих открытых публикациях сотрудники Института придерживаются внешнеидеологической позиции, не высказывают предпочтений тем или иным внутри- и внешнеполитическим акторам. На тему стратегии безопасности и обороны Великобритании был выпущен ряд докладов о возможностях будущего сотрудничества Соединенного Королевства и Евросоюза по вопросам безопасности и обороны и роли Великобритании во взаимоотношениях ЕС и НАТО. По первому вопросу исследователи высказались оптимистично, называя его “позитивным элементом в истории британского выхода из ЕС” [10]. Во втором они видят возможности для Великобритании стать “лидером и посредником” между двумя организациями [11]. Одновременно с этим старший советник института по Европе профессор Ф. Эйсбур подчеркивал в декабре 2018 г., что в случае ослабления НАТО (в первую очередь из-за возможной политики США в стиле экс-президента Д. Трампа) Великобритания будет опираться на “особые отношения” с США, которые превратятся “в обмен разведданными и проведение коалиционных операций по выбору и воле США, а не на альянс, имеющий полномасштабные оборонные связи, интегрированные структуры командования и общее стратегическое планирование” [12].

По вопросу стратегического планирования и реформы вооруженных сил Соединенного Королевства старший исследователь воздушно-космических сил IISS Д. Барье считает, что пока для реализации стратегии “Глобальная Британия” у страны нет достаточных военных возможностей [13]. Схожего мнения, но в более узком вопросе влияния в Индо-Тихоокеанском регионе, придерживается и старший исследователь безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе Л. Куок [14].

*Королевский институт международных отношений* – независимая организация, предоставляющая аналитику государственным и негосударственным заказчикам. В рейтинге Пенсильванского университета он занял шестое место в ЛЦ, 22-е место в ОНБ и восьмое в ВПМО. В ежегодном отчете за 2018–2019 гг. перечислены 11 групп доходов, среди которых 22% занимают частные фонды, 28% – коммерческие компании, 12% – правительство Великобритании, 10% – правительства иностранных государств и международные организации. Представители института регулярно принимают участие в правительственных брифингах, круглых столах и конференциях, заседаниях парламентских комитетов.

В своих публикациях сотрудники *Chatham House* больше касаются внешней политики и международных отношений, нежели военно-стратегических вопросов.

<sup>16</sup> 2020 *Global Go to Think Tank Index Report*. Available at: [https://repository.upenn.edu/think\\_tanks/18/](https://repository.upenn.edu/think_tanks/18/) (accessed 21.10.2021).

Важное место занимает дискуссия о будущем взаимодействии ЕС и США в контексте Брекзита. Профессор Р. Уитман считает, что специальное соглашение о взаимодействии ЕС и Великобритании в области внешней политики и обороны может быть не заключено, однако последняя сохранит большую долю влияния в ЕС благодаря ее роли в "Группе семи", НАТО и двусторонним отношениям с Германией и Францией [15]. Доктор Л. Винжамури и Д. Назелли утверждают, что «особые отношения» между США и Великобританией неизменно являются одним из наиболее важных усилителей трансатлантических отношений, будь то через НАТО или через ЕС». Поэтому Соединенное Королевство сохранит свою роль посредника между США и ЕС, даже несмотря на невозможность участия в принятии решений в последнем [16].

Доктор Р. Ниблетт считает, что вместо того, чтобы превращаться в "миниатюрную великую державу", Великобритании необходимо "быть посредником в решении глобальных проблем", для чего нужно сосредоточиться на шести задачах: защите либеральной демократии, содействии международному миру и безопасности, борьбе с изменением климата, обеспечении большей устойчивости глобального здравоохранения, отстаивании налоговой прозрачности и справедливого роста в мировой экономике, обеспечении безопасности в киберпространстве. Для этого стране важно сотрудничать, прежде всего, с ЕС, далее по приоритету – с США, следом идут Австралия, Япония и Республика Корея [17].

Касательно отношений с Китаем доктор Т. Саммерс настроен оптимистично и считает Китай не угрозой безопасности Великобритании, а, скорее, потенциальным партнером в решении глобальных проблем, во взаимодействии с ним экономических возможностей больше, чем вызовов [18]. Доктор Ю Цзи называет Китай «незаменимым партнером для успеха "глобальной Британии"» [19]. При этом оба эксперта сходятся в том, что Великобритании придется пожертвовать военно-стратегическим аспектом сдерживания Китая в интересах США ради экономической выгоды. Однако в публикации, вышедшей годом позже, Р. Ниблетт утверждает, что Китай все же является для Соединенного Королевства угрозой, хоть и меньшей, чем для США. Поэтому необходимы "ограниченные, а не открытые экономические отношения с Китаем" [17].

В вопросе взаимодействия с развивающимися странами и международными организациями эксперты Института настроены пессимистично. Например, по словам Т. Миллса, в отношениях с Латинской Америкой, несмотря на новые правительственные подходы, сохраняются все существовавшие до Брекзита препятствия [20]. Д. Гифкинс, С. Джарвис и Д. Рафль считают, что с выходом из ЕС Соединенное Королевство сталкивается со значительными репутационными издержками в Совете Безопасности ООН, что ограничит его возможности, несмотря на укрепление лидерской роли в гуманитарной и правозащитной повестке [21]. Р. Ниблетт уверен, что Великобритании стоит уделить больше внимания неформальным институтам глобального регулирования, таким как "Группа семи" и "Группа двадцати", а также сделать акцент на климатической повестке в рамках ООН [17].

*Королевский объединенный институт оборонных исследований* является независимой организацией, изучающей вопросы безопасности и обороны. В рейтинге Пенсильванского университета он занял 55-е место в ЛЦ, второе место в ОНБ и 44-е в ВПМО. Среди Совета директоров и "платиновых членов" указаны крупные компании, работающие в сфере ОПК, такие как *Airbus*, *BAE Systems*, *Lockheed Martin* и *Northrop Grumman*, в сфере производства ИТ и компьютерного оборудования – такие, как *Cisco* и *Palantir Technologies*, а также государственные институты: Министерство обороны, армия, Национальное агентство по борьбе с преступностью.

В открытых публикациях сотрудники института исследуют, в первую очередь, проблемы национальной обороны и военно-стратегические аспекты Брекзита. Исполнительный директор М. Чалмерз в декабре 2019 г. писал, что несмотря на финансовые потери, Министерство обороны может повысить эффективность вооруженных сил, если стратегические задачи будут переосмыслены с опорой на национальные интересы, а не на слоганы о поддержке основанного на правилах международного порядка и

“глобальной Британии” [22]. Показательно, что в выпущенном правительством в марте 2021 г. Комплексном обзоре безопасности, обороны, развития и внешней политики были осмыслены именно такие идеи.

Относительно ЕС Чалмерз считает, что военно-политические возможности Союза ограничены из-за Брексита и он будет вынужден глубже сотрудничать с Великобританией в сферах обороны и безопасности [23]. Кроме того, существует возможность роста конкуренции между ЕС и Великобританией за влияние на Балканском полуострове, Украине и в Северной Африке.

Э. Арнолд и П. Джонс считают, что перед Соединенным Королевством стоит стратегический выбор, связанный с одновременной включенностью страны в проблемы европейской безопасности и стратегией “Глобальная Британия”, которая выходит далеко за рамки сотрудничества Великобритании и ЕС в области безопасности [24]. М. Чалмерз полагает, что из-за увеличения конфликтов в ближайших к ЕС регионах Великобритания будет вынуждена сконцентрировать свое внимание на европейских проблемах в ущерб “глобальной Британии”. Одновременно с этим велика вероятность роста зависимости Соединенного Королевства от стратегических интересов США [25]. В этом контексте Дж. Хэммингс и Дж. Райт отмечают возможности для британо-индийского сближения [26]. Говоря же о британо-китайских отношениях, Б. Дженкин заявляет об окончании их “золотой эры” и нарастании противоречий [27].

*Policy Exchange* занимает невысокие позиции в рейтинге Пенсильванского университета, но оказывает значительное влияние на лидеров Консервативной партии и, как следствие, на нынешнее правительство. Этот правоконсервативный интеллектуальный центр играл видную роль в формировании идеологии кабинета Д. Кэмерона и является источником идей для правительства Б. Джонсона, в частности, в области противодействия терроризму и военных операций за рубежом.

В идеолого-стратегическом докладе “Вопрос силы” Г. Элефтериу сравнивает сложившуюся обстановку в международных отношениях в сфере безопасности с холодной войной и предлагает Великобритании укреплять связи с союзниками для противостояния России, Китаю, Ирану и ряду других государств. При этом страна должна действовать в контексте лидерства и превосходства США [28]. В общем докладе *Policy Exchange* “Заставить глобальную Британию работать” авторы определяют рост оборонительных возможностей ЕС как угрозу Западу и предлагают в ответ приложить усилия для укрепления НАТО и повышения расходов на оборону ее стран-членов до 3% ВВП [29].

\* \* \*

При рассмотрении роли научно-экспертного сообщества в формировании внешнеполитической идентичности Соединенного Королевства очевидно существенное влияние аналитических центров и видных ученых на внешнеполитические подходы правительства, политических партий, на создание нарративов о месте страны в мире, ее будущем после Брексита. Особое место занимают правоконсервативные аналитические центры и исследователи в связи с их непосредственным участием в разработке идей и подходов во внешней политике правительства консерваторов. Важную роль играют и специализированные научные организации, изучающие стратегические вопросы безопасности и развития. Институционально воздействие ученых на политиков оформлено через заседания парламентских и правительственных комитетов с участием приглашенных экспертов. Кроме того, существуют и неформальные практики, реализуемые в том числе через личные связи и институт написания аналитических записок и материалов *ad hoc* по запросу правительства. Таким образом, научный дискурс в Великобритании по вопросам национальной безопасности частично институционализирован и, оказывая непосредственное влияние на политику, является частью политического дискурса. В связи с этим для понимания будущей роли страны в мире после Брексита изучение научного дискурса имеет большое значение.

Проведенный анализ выявил раскол в позициях представителей британского научно-экспертного сообщества как по проблеме будущего места Соединенного Королевства в мире, так и по вопросу мер правительства, необходимых для реализации наиболее выгодных для национальных интересов страны сценариев. Невозможность точного прогнозирования финансово-экономических последствий пандемии COVID-19 и отношений с Евросоюзом в области безопасности, места Великобритании в военно-политической системе Запада порождает полярные точки зрения о будущей внешнеполитической субъектности страны. Прежде спланивавшая Запад роль США вызывает у многих экспертов сомнения, из чего следуют выводы об углублении противоречий внутри ЕС, увеличении внешнеполитической зависимости Соединенного Королевства от США и эскалации противоречий с Китаем. Однако при президенте Дж. Байдене данный тренд меняется в обратную сторону.

Среди стабильных европейских и трансатлантических военно-политических институтов все аналитические центры называют в первую очередь НАТО и двусторонние связи Великобритании с Францией и Германией. Эксперты уверены, что британский внешнеполитический потенциал во многом зависит от будущего места этих институтов в международных отношениях. Кроме того, важное значение имеет эффективное использование Великобританией своих военно-политических ресурсов, прежде всего бюджетов на оборону и на цели международного развития.

Одновременно заметно влияние на правительство правоконсервативных интеллектуальных центров, выступающих за первостепенность НАТО перед европейскими институтами безопасности, ведущую роль США и конфронтацию с Китаем. Такой подход ведет к полицентричному Западу вместо коллективного, конкуренции за власть и сохранению за Великобританией роли главного, но младшего союзника США, продвигающего в первую очередь интересы заокеанского партнера.

Таким образом, проводя параллели с черчиллевскими тремя ролями Соединенного Королевства на мировой арене, британское научно-экспертное сообщество предлагает укреплять влияние в Европе через НАТО, взаимодействие НАТО и ЕС, двусторонние связи с государствами – членами ЕС и противостояние России; в Содружестве наций – посредством сотрудничества, прежде всего с Австралией и Индией; отношения с США как с единственной сверхдержавой, глобальным лидером и “особым” партнером Великобритании.

Важно отметить, что, по мнению автора, все описанные интеллектуальные центры используют в своих исследованиях методологию, соответствующую парадигме политического реализма, что определяет первостепенность в британском научном дискурсе факторов силы и соответствия внешнеполитических приоритетов угрозам, возникающих перед страной, ее национальным интересам. При этом горизонт их стратегического планирования практически не выходит за рамки 10–15 лет, что не позволяет развивать концепции долгосрочных национальных интересов Соединенного Королевства. Одновременно с этим ведущие аналитические центры в незначительной степени затрагивают внутривнутриполитические процессы при изучении международных отношений.

Такой подход практически отвергает влияние на внешнюю политику индивидов (кроме политических лидеров) и больших социальных групп, роль общественно-производственных отношений, значение социальных и политических норм и дискурсов, политической идентичности. Исходя из вышесказанного, автору видится по большей части тактический, адаптивный и реакционный характер подходов политических элит Великобритании к внешней и оборонной политике, отвечающий на конъюнктурные и среднесрочные задачи, вызовы и угрозы. Однако четкое осознание и формулирование политическими элитами места страны в мире по примеру У. Черчилля, тенденция к чему уже обнаружила себя в мартовском Комплексном обзоре правительства консерваторов, может способствовать долгосрочному планированию и созданию соответствующих нарративов, а следовательно, и формированию устойчивого консенсуса общества и политических элит, преемственности внешнеполитической идентичности Соединенного Королевства.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Дейк Т.А. ван. *Язык. Познание. Коммуникация: сборник работ*. Москва, Прогресс, 1989. 310 с. [Deik T.A. van. *Language. Cognition. Communication: Collection of Works*. Moscow, Progress, 1989. 310 p. (In Russ.)]
2. Шейгал Е.И. *Семиотика политического дискурса*. Москва, Гнозис, 2004. 367 с. [Sheigal E.I. *Semiotics of Political Discourse*. Moscow, Gnozis, 2004. 367 p. (In Russ.)]
3. Перельгут Н.М., Сухоцкая Е.Б. О структуре понятия "политический дискурс". *Вестник Нижневартовского государственного университета*, 2013, № 2, сс. 35-41. [Perel'gut N.M., Sukhotskaya E.B. On the Structure of the Concept of "Political Discourse". *Vestnik Nizhnevartovskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2013, no. 2, pp. 35-41. (In Russ.)]
4. Johnson B. *The Churchill Factor: How One Man Made History*. New York, Riverhead Books, 2014. 400 p.
5. Прохоренко И.Л. Внешнеполитическая идентичность. *Идентичность: личность, общество, политика. Энциклопедическое издание*. отв. ред. Семенов И.С. Москва, Весь мир, 2017. 992 с. [Prokhorenko I.L. *Foreign Policy Identity. Identity: The Individual, Society and Politics. An Encyclopaedia*. Semenenko I.S., ed. Moscow, Ves' mir, 2017. 992 p. (In Russ.)]
6. Fearon J.D. Domestic Political Audiences and the Escalation of International Dispute. *American Political Science Review*, 1994. vol. 88, iss. 3, pp. 577-592. DOI: 10.2307/2944796. JSTOR 2944796
7. Tarar A., Leventoglu B. Limited Audience Costs in International Crises. *Journal of Conflict Resolution*, 2013, vol. 57, iss. 6, pp. 1065-1089. DOI: 10.1177/0022002712459713
8. Thomson C.P. Public Support for Economic and Military Coercion and Audience Costs. *British Journal of Politics and International Relations*, 2016, vol. 18, iss. 2, pp. 407-421. DOI: 10.1177/1369148115615030
9. Thomson C.P., Blagden D. A Very British National Security State: Formal and Informal Institutions in the Design of UK Security Policy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2018, vol. 20, iss. 3, pp. 573-593. DOI: 10.1177/1369148118784722
10. Giegerich B., Mölling C. *The United Kingdom's Contribution to European Security and Defence*. The International Institute for Strategic Studies. February, 2018. Available at: [https://dgap.org/system/files/article\\_pdfs/the\\_united\\_kingdoms\\_contribution\\_to\\_european\\_security\\_and\\_defence.pdf](https://dgap.org/system/files/article_pdfs/the_united_kingdoms_contribution_to_european_security_and_defence.pdf) (accessed 21.10.2021).
11. Von Voss A., Schütz T. *The UK's Potential Role in Enabling EU-NATO Cooperation after Brexit*. The International Institute for Strategic Studies. June, 2018. Available at: <https://www.iiss.org/-/media/images/comment/military-balance-blog/2018/june/uks-potential-role-in-enabling-eunato-cooperation-after-brexit-iiss-dgap.ashx> (accessed 21.10.2021).
12. Heisbourg F. *Europe's Defence: Revisiting the Impact of Brexit*. 07.12.2018. Available at: <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2018/12/francois-survival> (accessed 21.10.2021).
13. Barrie D. *UK Defence Review: Repent at Leisure*. 31.01.2020. Available at: <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2020/01/uk-defence-review> (accessed 21.10.2021).
14. Kuok L. *The United Kingdom in the Indo-Pacific: Achieving a Persistent, Principled Presence*. 29.07.2019. Available at: <https://www.iiss.org/blogs/analysis/2019/07/the-uk-in-the-indo-pacific> (accessed 21.10.2021).
15. Whitman R.G. *Why the UK Has Taken Foreign Policy Out of Brexit Negotiations*. Chatham House. 01.07.2020. Available at: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/why-uk-has-taken-foreign-policy-out-brexit-negotiations> (accessed 21.10.2021).
16. Vinjamuri L., Naselli J. *Brexit Makes NATO Even More Important for the Atlantic*. Chatham House. 04.04.2019. Available at: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/brexit-makes-nato-even-more-important-atlantic> (accessed 21.10.2021).
17. Niblett R. *Global Britain, Global Broker*. Chatham House. 11.01.2021. Available at: <https://www.chathamhouse.org/2021/01/global-britain-global-broker> (accessed 21.10.2021).
18. Summers T. *Britain Needs to Maintain Its Pragmatic Approach to China*. Chatham House. 31.01.2020. Available at: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/britain-needs-maintain-its-pragmatic-approach-china> (accessed 21.10.2021).
19. Jie Y. *Britain Needs to Decide What It Wants from China*. Chatham House. 26.02.2019. Available at: <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/britain-needs-decide-what-it-wants-china> (accessed 21.10.2021).
20. Mills T.C. British Foreign Policy Towards Latin America in the Twenty-First Century: Assessing the 'Canning Agenda'. *International Affairs*, 2018, vol. 94, iss. 6, pp. 1391-1408. DOI: 10.1093/ia/iiy196
21. Gifkins J., Jarvis S., Ralph J. Brexit and the UN Security Council: Declining British Influence? *International Affairs*, 2019, vol. 95, iss. 6, pp. 1349-1368. DOI: 10.1093/ia/iiz205
22. Chalmers M. *Clarity on Brexit: The Security Consequences*. Royal United Services Institute. 13.12.2019. Available at: <https://rusi.org/commentary/clarity-brexit-security-consequences> (accessed 21.10.2021).
23. Chalmers M. *Initial Thoughts on the Government's Assessment of the Security Partnership with the EU*. Royal United Services Institute. 28.11.2018. Available at: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/initial-thoughts-governments-assessment-security-partnership-eu> (accessed 21.10.2021).
24. Arnold E., Jones P. *The UK and the Future of European Security*. Royal United Services Institute. 13.10.2021. Available at: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/uk-and-future-european-security> (accessed 21.10.2021).
25. Chalmers M. *UK Foreign and Security Policy after Brexit*. Royal United Services Institute. 09.01.2017. Available at: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/briefing-papers/uk-foreign-and-security-policy-after-brexit> (accessed 21.10.2021).
26. Hemmings J., Wright J. *In an Era of Brexit and Chinese Power, is it Time for a New UK-India "Special Relationship"?* Royal United Services Institute. 23.11.2017. Available at: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/rusi-newsbrief/era-brexit-and-chinese-power-it-time-new-uk-india-special-relationship>

- (accessed 21.10.2021).
27. Jenkin B. *Replacing the 'Golden Age' Policy Towards China*. Royal United Services Institute. 27.05.2020. Available at: <https://rusi.org/commentary/replacing-golden-age-policy-towards-china> (accessed 21.10.2021).
28. Elefteriu G. *A Question of Power. Towards Better UK Strategy Through Net Assessment*. Available at: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2018/11/A-Question-of-Power-Net-Assessment-Gabriel-Elefteriu-Policy-Exchange-November-2018.pdf> (accessed 21.10.2021).
29. *Making Global Britain Work 8 Ideas for Revitalising UK Foreign Policy for the Post-Brexit Age*. Available at: <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2019/07/Britain-in-the-World.pdf> (accessed 21.10.2021).

## SCIENTIFIC DISCOURSE IN THE UK NATIONAL SECURITY STRATEGY TRANSFORMATION

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 4, pp. 72-84)

Received 23.10.2021.  
Accepted 22.11.2021.

Alexander A. ALESHIN ([aleshin.a@imemo.ru](mailto:aleshin.a@imemo.ru)), ORCID: 0000-0002-7872-3298,  
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian  
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

*The research is devoted to the influence of scientific discourse on international relations. Three levels were identified - national foreign policy, interstate and supranational. This article focuses on a national-level study using the example of the UK. The withdrawal of the UK from the EU led to the transformation of the country's foreign policy identity. Today, in a new form and under new conditions, W. Churchill's idea of three equivalent roles for the UK – influence in Europe, in the Commonwealth and cooperation with the USA – is being re-incorporated into it. The scientific and expert community occupies an important place in the process of forming UK's foreign policy identity. Due to the authority of a number of British think tanks and the deep involvement of scientists in the process of national strategic planning, it plays a significant role in the planning of UK government policy.*

*In the research, using the method of discourse analysis, the example of seven leading think tanks, and the approaches of the scientific and expert community to understanding the key problems and transformation of the UK national security strategy were studied. The analysis revealed a split in the positions of British researchers both on the problem of the UK's future place in the world, and on the issue of government measures necessary to implement the most beneficial scenarios for the country's national interests. The impossibility of accurately predicting the consequences of the COVID-19 pandemic and relations with the EU in the field of security gives rise to polar points of view about the UK's future foreign policy subjectivity. According to the author, all the think tanks use the methodology of political realism in their research, which determines the primacy of the factors of power in the British scientific discourse. This limits the possibilities for long-term planning of foreign policy. The author sees the mostly tactical, adaptive and reactionary nature of the approaches of the British political elites to foreign and defense policy. However, the 2021 Comprehensive Review revealed a tendency towards a clearer understanding and formulation by political elites of the country's place in the world, which, including thanks to scientific political discourse, will continue to develop.*

**Keywords:** United Kingdom, UK, national security strategy, foreign policy, scientific discourse, think tanks, foreign policy identity.

About the author:

Alexander A. ALESHIN, Researcher, Sector of International Organizations and Global Political Governance, Department of International Political Problems.

DOI: 10.20542/afij-2021-4-72-84

