

Концепция «мягкой силы» во внешнеполитической стратегии США

М.В. Братерский, А.С. Скриба

Братерский Максим Владимирович – профессор кафедры мировой политики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20; E-mail: mbratersky@hse.ru

Скриба Андрей Сергеевич – аспирант кафедры мировой политики НИУ ВШЭ; Российская Федерация, 101000, Москва, Мясницкая, 20; E-mail: askriba@hse.ru

Данная статья рассматривает место «мягкой силы» во внешней политике США как в плане теории, так и конкретного внешнеполитического механизма. Отмечается, что в последние два десятилетия «мягкая сила» стала более востребованным инструментом в международных отношениях, так как по разным причинам использование «жесткой силы» сегодня имеет множество ограничений.

Авторы выделяют в «мягкой силе» ее пассивную (имманентную стране) и активную (деятельную) составляющие, и представляют свою точку зрения на природу и особенности применения «мягкой силы». По их мнению, применение мягкой силы носит более долгосрочный и менее оперативный характер, ею трудно управлять, и она не предназначена для решения конкретных внешнеполитических вопросов. Вместе с тем «мягкая сила» выгодно отличается от «жесткой силы» тем, что при успехе она приводит к более долговременным и надежным результатам.

Статья показывает, что в последние десять лет «мягкая сила» используется США более интенсивно и осознанно. США всегда обладали существенной пассивной «мягкой силой», а также проводили активные мероприятия по распространению американского мировоззрения и созданию за рубежом благоприятного образа своей страны, но особое внимание политике применения «мягкой силы» стало уделяться в США с началом «войны с терроризмом» после известных террористических актов. В настоящее время правительственные ведомства США заняты созданием координации усилий различных агентств по применению «мягкой» и «жесткой» силы.

Подчеркивается, что особенно интенсивно инструменты американской «мягкой силы» применяются на постсоветском пространстве, так как общественно-политическая жизнь в этом регионе все еще характеризуется определенным идейным и ценностным вакуумом, который и стараются заполнить США.

В этой связи подчеркивается, что России следует знакомиться с опытом США и использовать его не столько для противостояния «мягкой силе» США, сколько для проецирования собственного влияния на постсоветское пространство.

Ключевые слова: внешняя политика США, «мягкая сила», США, механизм внешней политики

Введение

Вопреки предположениям некоторых ученых окончание «холодной войны» и торжество либеральной демократии не привело к концу истории и скучному размеренному развитию событий. На смену упорядоченной биполярной системе вернулась анархия международной среды и новая конкуренция государств за сферы влияния. Усиливается борьба за рынки и ресурсы, новые растущие державы бросают вызов традиционным

мировым лидерам, державы всех рангов ищут ответы на новые трансграничные вызовы и угрозы, проявившиеся в конце XX – начале XXI в.

Вместе с тем древнейший инструмент внешней политики – война и угроза применения силы – сегодня используется реже, чем раньше. Разумеется, военная сила остается важнейшим фактором международных отношений, но она более не является главным и единственным методом реализации внешнеполитических интересов.

Во-первых, существенную сдерживающую роль играет наличие у нескольких государств мира ядерного оружия, что делает применение против них военной силы практически невозможным.

Во-вторых, произошла определенная гуманизация международных отношений, из-за чего использование военной силы уже не рассматривается как обыденный способ ведения внешнеполитических дел.

В-третьих, усилилась экономическая взаимозависимость государств, поэтому силовые методы решения споров уже не могут рассматриваться как единственное и наиболее эффективное средство достижения целей.

В-четвертых, вместе с ростом взаимозависимости все более важную роль стали играть новые структурные элементы силы – не только безопасность, но и производство, финансы, знания [Strange, 1988].

Существенное влияние на поведение стран на мировой арене оказали итоги «холодной войны». Большинство политиков и экспертов увидели в них не столько военно-экономическую победу Запада над СССР, сколько победу идеи политической демократии и личной свободы над идеями, оформившими советское общество и экономику, т.е. победу западной модели над советской. Механизм реализации преимущества западной модели заключался в том, что она завоевывала сердца все большего количества людей в мире, в то время как советская, напротив, теряла свою популярность.

До какого-то момента такая форма борьбы в международных отношениях интерпретировалась в отечественном дискурсе как идеологическая. Безусловно, идеология, наряду с внешнеполитической пропагандой, составляла значительную, если не основную часть «холодной войны». Вместе с тем развал Советского Союза продемонстрировал удивительное явление: противостояние идеологий после 1990 г. отошло в прошлое, а «пропагандистские», как они тогда характеризовались, инструменты внешней политики – пропаганда идей демократии, свободы, рыночной экономики – по-прежнему продолжали использоваться США и, в меньшей степени, европейцами в своей международной деятельности.

Перед США уже не стояла задача борьбы с советской идеологией, но сформированный ими имидж борца за свободу и справедливость, так же как и образ ведущей военной державы, экономического и технологического лидера, много раз помогал США собирать международные коалиции, укреплять свои позиции в других регионах мира, формировать мировую повестку дня, реализовывать лидерство во многих мировых делах.

Сила образов и идей [Караганов, 2013], генерируемых США, сыграла и продолжает играть существенную роль в реализации американских интересов на постсоветском пространстве. «Оранжевую революцию» 2004 г. в Киеве и «революцию роз» в Тбилиси, «тюльпановую революцию» в Бишкеке и Майдан 2014 г. в Киеве невозможно себе представить без учета внешнего идейного и политического влияния.

Следует признать, что Россия пока не смогла предложить своим соседям сравнимого по привлекательности проекта, комплекса идей и образов желаемого будущего, который мог бы на равных конкурировать с американским и европейским. Следует понимать, что речь не идет только лишь о формировании притягательной внешней кар-

тинки. Ложь и натяжки в современном мире невозможно утаить, поэтому чрезвычайно важно не только «казаться», но и «быть».

Вместе с тем крайне непродуктивно было бы «быть», но не «казаться». При такой постановке вопроса опыт США в проецировании их положительного образа, в формировании «мягкой силы» чрезвычайно поучителен и заслуживает самого пристального анализа.

Теоретическая основа и исторический аспект развития «мягкой силы»

В широкое научное употребление термин «мягкая сила» ввел американский ученый Дж. Най в начале 1990-х годов после падения Берлинской стены, когда советская идеология потеряла свою привлекательность и конкурентоспособность. Собственно силу, которая в науке о международных отношениях традиционно представляла собой весьма абстрактную и трудно поддающуюся исчислению переменную, Дж. Най определил как «возможность делать что-либо и контролировать других, или принуждать их делать то, что без принуждения они бы не сделали» [Nye, 1990]. А поскольку задача «контролировать и принуждать» предполагает обладание специфическими ресурсами – армией, деньгами, то в международной политике сила издавна рассматривалась как производная от контроля над населением, территорией, ресурсами, транспортными коммуникациями и др.

В этом контексте важно обратить внимание на то, что в отношениях между народами государство постепенно теряло свою монополию над внешними связями. Диалог между странами хоть и продолжал основываться на проблематике войны и мира, исключительной сфере ответственности государства, однако связи между народами все чаще выстраивались в формате сотрудничества негосударственных субъектов и вне властных институтов. Активно развивались торгово-экономические, культурные, образовательные контакты, транспорт, туризм и пр. Даже идеологические аспекты международных отношений и вопросы привлекательности той или иной модели развития уже не монополизировались исключительно государственной политикой, а все чаще переходили в компетенцию публичной политики, т.е. диалога между гражданами и неправительственными организациями (тенденция последних десятилетий).

Отмеченное отнюдь не означает, что государство исчезло и лишилось первостепенной роли в международных отношениях. Напротив, государство сохранило свое значение и влияние. Однако если изначально международные отношения характеризовались исключительно форматом межгосударственных отношений, то затем политика государств стала выбирать объектом своего воздействия, наряду с собственно государствами, зарубежные народы и элиты, отдельные группы интересов внутри зарубежных обществ. В новых условиях возник вопрос об эффективности внешней политики и, следовательно, о более точных методах характеристики силы государства, чему Дж. Най и уделил особое внимание в своих работах. В итоге американский исследователь пришел к разделению двух основных проявлений силы: «жесткой» и «мягкой». В дальнейшем мы будем использовать в статье именно такое понимание природы силы, хотя существуют и другие взгляды на соотношение экономической мощи, «жесткой» и «мягкой» силы [Братерский, 2012]. В то же время для темы, обсуждаемой в статье, концепция Дж. Найа подходит лучше.

К «жесткой силе» будет относиться все, что касается инструментов принуждения в международной политике, когда одно государство заставляет другое (указывает дру-

гому), что нужно делать. В качестве примеров можно привести случаи применения военной силы, угрозы ее применения, различного рода торгово-экономические санкции, ограничения на перемещения отдельных лиц и некоторые иные меры принуждения.

Что касается «мягкой силы», то вариативность ее проявления оказывается более широкой. Так, к «мягкой силе» можно отнести и привлекательность страны в целом (ее идеологии, культуры, жизненного уклада людей, традиций, истории), и ее конкретные достижения (например, товары широкого потребления, научно-технические прорывы и др.), а также конкретные внешнеполитические шаги, направленные на формирование ее благоприятного имиджа в странах присутствия. Как видно из приведенных примеров, если «жесткая сила» характеризуется прямым влиянием на объект, то «мягкая сила» — скорее косвенным (хотя пространство для активных действий по-прежнему сохраняется). Итогом воздействия «мягкой силы» становится не принуждение, а формирование желания со стороны субъекта делать то, чего желает актер, проецирующий «мягкую силу», или же не критически поддерживать действия актора на международной арене.

Из приведенных соображений можно сделать вывод об одном из главных отличий между «жесткой» и «мягкой» силой, которое заключается во времени, необходимом для достижения конкретного результата. Так, очевидно, что инструменты «жесткой силы» применяются «по требованию», в определенный отрезок времени — но и приводят, как правило, к краткосрочным результатам. Иными словами, «жесткая сила» эффективна в краткосрочной перспективе, однако, достигнув цели, государство будет поставлено перед необходимостью удержания завоеванных позиций, и не исключено, что одни лишь инструменты «жесткой силы» могут оказаться недостаточными для достижения положительного результата. Весьма вероятно, что затраты на дальнейшее применение инструментов «жесткой силы» окажутся несопоставимыми с ожидаемыми политическими выгодами.

Напротив, «мягкая сила» ориентирована на постепенное и долговременное вовлечение объекта в зону своего влияния, при этом ее инструменты не могут быть применены оперативно. «Мягкая сила» генерируется и проецируется годами и десятилетиями, и дает результат в некоем неопределенном будущем. Гарантии результата использования инструментов «мягкой силы» ниже, чем в предыдущем случае, однако в случае успеха они носят долгосрочный характер. Причиной этого является тот факт, что «мягкое» воздействие основано не на принуждении, вызывающем отторжение, а на собственных, уже измененных (в пользу актора) взглядах объекта «мягкой силы».

Существенное влияние на инструменты «мягкой силы» оказал и научно-технический прогресс. Весомый вклад в возможности государств по распространению своего влияния внесло развитие радио и телевидения, а в конце XX — начале XXI в. — Интернета и мобильных сетей. Стала доступна не только информация о той или иной стране и ее привлекательности, но и новые инструменты государственной пропаганды, направленной, в том числе, и на внешнюю (внестрановую) аудиторию.

Важно также отметить, что традиционно главными субъектами «мягкой силы» являлись так называемые великие державы — государства, обладавшие наибольшим потенциалом, стремящиеся к дальнейшему расширению своего влияния. В наши дни очевидным лидером в политике «мягкой силы» считается последняя сверхдержава — США. Кроме того, можно добавить, что сегодня вследствие высоких темпов экономического развития и открывшихся новых возможностей акторами «мягкой силы» все более становятся и некоторые страны Юго-Восточной Азии, среди которых, прежде всего, необходимо выделить Китай.

Тем не менее, несмотря на то, что сегодня «мягкая сила» чаще всего ассоциируется с политикой США, исторически эта страна не являлась пионером в данной области. Например, стоит вспомнить неоспоримое культурное влияние Франции в Европе в XVII–XVIII вв., когда французский язык не только стал языком европейской дипломатии, но также активно использовался в ряде государственных учреждений Пруссии и России [Nye, 2008].

Помимо этого, к «мягкой силе» можно отнести и политику многих империй и титульных наций на территориях своих колоний и прилегающих территорий (которая, однако, далеко не всегда была достаточной). Несмотря на то, что Макиавелли говорил об опасности навязывания собственного видения развития завоевателем покоренному народу, обратная крайность – отсутствие политики экспорта ценностей и идеалов – может привести к отложенной, но от этого не менее фатальной нестабильности. Наглядными примерами этого в свое время стали Римская империя и Советский Союз, предложившие единую для страны имперскую парадигму, однако крайне слабо реализовавшие «мягкую силу» по повышению привлекательности метрополии. В результате как только государственные центры оказались недееспособными и продемонстрировали свою слабость, периферия без промедления воспользовалась возможностью обрести самостоятельность, при этом в ряде случаев сформировав на национальном уровне негативное отношение к бывшей метрополии. Положительными примерами «мягкой силы» в России можно назвать расширение территориальных владений на восток, где местное население активно обращалось в православие и приобщалось к русской культуре, или популярность советской модели развития во многих странах третьего мира в 1950–1970-х годах.

В то же время, несмотря на приведенные примеры, следует признать, что исторически в условиях международной анархии «мягкая сила» долгое время являлась скорее исключением, чем правилом. Высокая конкуренция между странами (за земли, стратегические территории, ресурсы), и в первую очередь – между великими державами, обусловила необходимость быстрого реагирования на стремительно меняющуюся международную среду и исходящие от нее угрозы. Именно поэтому «мягкая сила» на протяжении многих столетий объективно находилась «в тени» «жесткой силы», не имея достаточных возможностей для своего проявления.

Эта ситуация постепенно менялась в течение XX в. Уже упомянутый ранее научно-технический прогресс и новые инструменты реализации «мягкой силы», а также взаимное ядерное сдерживание (сделавшее масштабные военные конфликты с участием великих держав неприемлемым способом решения споров) и развитие международных институтов постепенно снижали роль «жесткой силы», все более ограничивая возможности ее проявления.

Новые широкие возможности для «мягкой силы» открыли события конца 1980 – начала 1990-х годов. В частности, этому способствовал распад мировой коммунистической системы и окончание жесткой идеологической конкуренции двух противоборствующих блоков. В современном мире, не разделенном более так жестко между противоборствующими идеологиями, нашлось место для использования инструментов «мягкой силы» в конкуренции между государствами и региональными проектами. Конечно, нельзя сбрасывать со счета усиливающиеся радикальные идеологии, включая исламизм, которые бросили вызов господствующей либеральной идеологии, но в целом мир сегодня идеологически гораздо более гомогенен, чем раньше. Тем не менее использование в нем «мягкой силы» происходит не менее интенсивно, чем в прежние, идеологические времена, и США, без сомнения, являются в этой сфере лидером.

Дуализм и место «мягкой силы» во внешней политике США в 1990 – 2000-е годы

Итак, «мягкую силу» можно условно разделить на две составляющие. Первую такую составляющую мы определили как пассивную «мягкую силу», некие характеристики, имманентные данной стране, существующие просто потому, что они есть. Пассивная «мягкая сила» характеризует привлекательность государства априори, в ситуации, когда никаких специальных усилий для того, чтобы «понравиться» другим, государство не предпринимает.

Вторая составляющая «мягкой силы» – это «деятельная» «мягкая сила». Она проявляется, когда страна-актор пытается донести до объекта воздействия свои преимущества и сформировать в его обществе и политической среде (через экономическую, культурную, религиозную и иные сферы деятельности) выгодную для себя ценностную позицию или позицию по тому или иному международному вопросу. Такого рода воздействие (пропаганда) может содержать в себе не только реальные (такие, какими они являются), но и идеальные (такие, какими их должен увидеть объект) составляющие, вполне в духе социалистического реализма.

На примере США с самого начала 1990-х годов можно было наблюдать колоссальную роль пассивной «мягкой силы». После распада Советского Союза и мировой социалистической системы многие транзитивные (переходящие от социалистической к иным моделям государственного устройства) страны сами обратили свой взор к США как к давнему и главному защитнику ценностей, которые Фукуяма обозначил как либеральная демократия. Примечательно, что среди этих стран были не только малые государства, но и бывший оппонент последней сверхдержавы по биполярному противостоянию – Россия.

В то же время нельзя сказать, что привлекательность США ограничивалась только идеологической составляющей. Многих людей, в том числе и молодых начинающих политиков, привлекала американская культура, быт населения, сравнительно высокий уровень доходов и широкие профессиональные возможности. Даже обилие товаров народного потребления и первенство США (наравне с Японией) в компьютерных технологиях во многих случаях сделали эту страну своего рода целью, к которой должны были стремиться и другие правительства.

Вполне ожидаемо, что в этих условиях США не посчитали нужным активизировать внешнюю политику в контексте «мягкой силы». Более того, несмотря на предупреждения Дж. Ная и иных ученых, рассуждавших вне категории «мягкой силы», об опасности политики «жесткой силы» в новой постбиполярной международной среде, руководство США продолжило отдавать предпочтение именно жестким инструментам внешней политики.

Ситуация начала медленно и постепенно меняться после террористических актов 11 сентября 2001 г. и объявленной войны с терроризмом, а также последовавших военных операций в Афганистане и Ираке. В первые годы после этих событий американские власти все еще придерживались мнения, что «жесткая сила» по-прежнему является наиболее эффективным средством противостояния террористической угрозе. Так, отвечая на вопрос журналиста о «мягкой силе», министр обороны США Д. Рамсфелд заявил, что понятия не имеет, что это значит [Нуе, 2006]. По всей видимости, для Рамсфелда и иных неоконсерваторов «мягкая сила» означала замену надежной «жесткой силы» просьбами и уговорами. Применительно к ситуации с терроризмом вице-президент США Д. Чейни отметил, что с такими людьми нельзя действовать ни методами устрашения, ни ме-

тодами дипломатии, и что единственным возможным результатом конфликта с ними должно быть их полное истребление [Eriksson, Norman, 2011].

Вместе с тем, начиная со второго срока президента Дж. Буша, власти США стали публично поддерживать идею «мягкой силы» как основы внешней политики страны. В тот период она понималась администрацией США достаточно узко: и Д. Рамсфелд, и госсекретарь США К. Райс в основу политики «мягкой силы» ставили идеи распространения демократии и свободы, существенно ограничивая ее содержание [Ibid]. Необходимость усилить финансирование «мягкой силы» отметил в ноябре 2007 г. и новый министр обороны США Р. Гейтс, подчеркнув, что бюджет Государственного департамента на тот момент составлял меньше, чем траты Пентагона на здравоохранение [Gates, 2007].

Не потеряла свою актуальность концепция «мягкой силы» и в годы президентства Б. Обамы. На официальном уровне США все более уводят свою позицию от силовых методов решения конфликтов, избегают участия в военных операциях (здесь весьма показателен отказ Обамы в 2013 г. от вторжения в Сирию), губительных для международного авторитета страны, и делают акцент на дипломатических средствах.

Таким образом, активная, деятельная «мягкая сила», недостаток которой в 1990-е годы был очевиден, во второй половине 2000-х годов получила поддержку на самом высоком уровне.

С другой стороны, здесь важно отметить, что отсутствие термина «мягкая сила» в политической риторике США и прежде отнюдь не означало ее отсутствия во внешней политике страны. Забегая вперед, можно сказать, что многие программы Государственного департамента и Агентства США по международному развитию существовали и в 1990-е, и в 2000-е годы. Следовательно, появление понятий «мягкая сила» и акцентирование ее продвижения в официальных заявлениях – свидетельство не столько начала ее применения, сколько более эффективного продвижения. В 2000-х годах было принято принципиальное решение о том, что эта составляющая американской внешней политики будет развиваться, усиливать свое содержание и приводить ко все большей активности внешнеполитических ведомств в этой сфере.

Механизм «мягкой силы» США в начале 2010-х годов

Сегодня США остаются единственной страной, имеющей практику глобального целеполагания. Американская внешняя политика призвана обеспечить глобальное лидерство США, а внешнеполитические ведомства США, как это указано в Законе о бюджете, на практике реализуют эту задачу.

В качестве своей основной миссии главное внешнеполитическое ведомство США – Государственный департамент – видит «обеспечение свободы во благо американского народа и международного сообщества через создание и развитие более демократического, безопасного и процветающего мира, состоящего из грамотно управляемых государств, которые отвечают потребностям своих граждан, способствуют сокращению широко распространенной бедности и проводят ответственную политику в рамках международной системы»¹. Миссия сформулирована во многом как миссия «мягкой силы», и из приведенной цитаты видно, что «мягкая сила» США имеет своим краеугольным камнем идею защиты ценностей демократии и свободы.

¹ Bureau of Budget and Planning // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/s/d/gm/index.htm#mission> (дата обращения: 31.01.2014).

Если Государственный департамент является дипломатическим ведомством и исторически участвовал в реализации как политики «жесткой силы», так и «мягкой силы», то Агентство США по международному развитию было образовано именно для продвижения интересов страны «мягкими» методами. Будучи образованным в 1961 г. (Актом о внешней поддержке)², этот институт объединил в себе существовавшие на тот момент различные внешнеполитические программы страны. Сегодня Агентство США по международному развитию курирует исключительно *невоенную* помощь США другим странам, при этом находится в тесном контакте с Государственным секретарем США, хотя формально и остается независимым от Государственного департамента институтом и не находится в его прямом подчинении.

Ключевыми целями своей деятельности Агентство по международному развитию США называет следующие:

- содействие экономическому процветанию;
- укрепление демократии и надлежащего управления;
- защита прав человека;
- улучшение здоровья населения мира;
- повышение продовольственной безопасности и сельского хозяйства;
- улучшение экологической устойчивости;
- дальнейшее образование;
- помощь в предотвращении и восстановлении после конфликтов;
- оказание гуманитарной помощи в случае стихийных и техногенных катастроф³.

На законодательном уровне проекция США «мягкой силы» обеспечивается, в том числе, в смысле выделения соответствующего бюджета, упомянутым Актом о внешней поддержке. Происходит это следующим образом.

Ежегодно Государственный департамент и Агентство по международному развитию запрашивают в правительстве США бюджет на осуществление мероприятий, предусмотренных Актом о внешней поддержке. Выбор мероприятий, так же, как и запрашиваемая сумма на их выполнение, определяется двумя институтами самостоятельно на основании актуальной повестки дня. В случае изменений международной ситуации Государственный департамент и Агентство по международному развитию США имеют право запросить дополнительные суммы на выполнение иных мероприятий.

Помимо этого, в случае изменений международной ситуации непосредственно Конгресс США может также принимать дополнительные акты или иные документы, подлежащие исполнению со стороны Государственного департамента или USAID. Важно, что принимаемые документы и меры, направленные на их практическую реализацию, должны соответствовать закону от 1961 г. Стоит заметить, что сам Акт о внешней поддержке не является неизменным документом и регулярно корректируется и уточняется Конгрессом США с целью развития внешнеполитических механизмов и придания им законодательной легитимности.

Что касается непосредственно сфер реализации «мягкой силы» США, то по итогам проведенного внешнеполитического анализа можно обозначить пять ее основных направлений⁴, существовавших на начало 2010-х годов:

² U.S. Agency for International Development (USAID). Режим доступа: <http://www.usaid.gov/who-we-are> (дата обращения: 31.01.2014); The Foreign Assistance Act of 1961. Режим доступа: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pcaab142.pdf (дата обращения: 31.01.2014).

³ U.S. Agency for International Development (USAID). Режим доступа: <http://www.usaid.gov/who-we-are> (дата обращения: 31.01.2014).

⁴ В скобках перечислены примеры статей в федеральном бюджете и программы Государственного департамента и/или Агентства по международному развитию США.

– Культура и продвижение языка (программы в рамках Американского совета по международному образованию (American Councils for International Education, ACIE), Совета США по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID) и пр., а также через некоторые неправительственные организации (например, Совет по международным образовательным обменам (Council on International Educational Exchange, CIEE)). Здесь важно заметить, что на примере США в рамках политики «мягкой силы» данное направление имеет свои отличительные особенности. Как известно, США не являются моноэтническим и национальным государственным образованием. Исходя из этого, главный акцент в культурной политике делается не на особенности развития культуры этой страны как таковой (как, например, в случае Великобритании, Франции и иных национальных государств), а непосредственно на идеях свободы, демократии, правах человека и др. По мнению авторов, это может рассматриваться как сильная сторона «мягкой силы» США, так как распространение тех или иных ценностей встречает меньшее отторжение в странах с иной религией, традициями и обычаями.

– Сотрудничество в области образования, научно-техническое и инновационное сотрудничество (программы в рамках ACIE, USAID и пр., а также через некоторые неправительственные организации (например, CIEE)). Здесь во главе угла стоят образовательные и научные обмены и программы, позволяющие, среди прочего, привлекать зарубежные научные кадры в США.

– Развитие деловых связей («Фонд экономической поддержки» (“Economic Support Fund”), «Поддержка Европы, Евразии и Центральной Азии» (“Assistance for Europe, Eurasia and Central Asia”), а также через некоторые неправительственные организации (например, Центр международного частного предпринимательства (Center for International Private Enterprise, CIPE)).

– Развитие общественной дипломатии (программы в рамках ACIE, USAID и пр., а также через некоторые неправительственные организации, например, CIEE). В этом, а также предыдущем направлении США делают ставку на развитие в стране-объекте гражданского общества, малого и среднего предпринимательства, поддерживающих идеи демократии и свободы и тем самым способных влиять на отношение (расположение) своей страны к США.

– Содействие международному развитию («Фонд экономической поддержки», «Глобальное здравоохранение и детская медицина», «Борьба с наркоторговлей и вопросы правоприменения», «Миграция и помощь беженцам», «Нераспространение, борьба с терроризмом, программы по ликвидации мин», «Финансирование зарубежных военных мероприятий», «Помощь в развитии», «Борьба с “проблемами тысячелетия”», «Поддержание мира» и пр.)⁵.

⁵ FY 2010 International Affairs Budget // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/s/d/rm/c30286.htm> (дата обращения: 14.03.2014); FY 2011 International Affairs Budget // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/s/d/rm/c35249.htm> (дата обращения: 14.03.2014); FY 2012 International Affairs Budget // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/s/d/rm/c42275.htm> (дата обращения: 14.03.2014); FY 2013 International Affairs Budget // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/s/d/rm/c50096.htm> (дата обращения: 14.03.2014); Bureau of Budget and Planning // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/s/d/rm/index.htm#mission> (дата обращения: 31.01.2014); U.S. Agency for International Development (USAID). Режим доступа: <http://www.usaid.gov/who-we-are> (дата обращения: 31.01.2014); Programs // American Councils for International Education. Режим доступа: <http://www.americancouncils.org/programs> (дата обращения: 31.01.2014); Mission and Background // Center for International Private Enterprise. Режим доступа: <http://www.ciee.org/what/>, <http://www.cipe.org/about> (дата обращения: 31.01.2014).

Если оценивать приоритетность указанных направлений в американской политике с точки зрения их доли в бюджете страны, а также бюджетах Государственного департамента и Агентства по международному развитию США, то можно сделать вывод о наибольшей важности программ содействия международному развитию – единственного из пяти направлений, в котором объектная составляющая конкретного государства либо отсутствует вовсе, либо ее значимость приглушена. При этом данное направление стоит рассматривать скорее как проявление пассивной «мягкой силы», поскольку подобные программы не предполагают нацеленность на какие бы то ни было субъекты политического влияния (такие как гражданское общество, политические партии, деловые круги и др.).

Однако здесь важно отметить несколько моментов. Во-первых, в случае США предложенная классификация направлений является весьма условной. Многие разделы бюджетных трат не могут быть однозначно определены как то или иное направление, поскольку включают сразу несколько механизмов внешнеполитической деятельности. Например, раздел «Поддержка Европы, Евразии и Центральной Азии» (финансирование соответствующих фондов поддержки в 2009 г. – 918 млн долл., в 2010 г. – 742 млн долл., в 2011 г. – 716 млн долл.)⁶ не предполагает детализированной отчетности о конкретных мероприятиях этой поддержки, которая, как известно, проявляется и в программах обмена, и в поддержках НПО, и в развитии образовательных программ.

Во-вторых, в региональном разрезе приоритетность направления «содействие международному развитию» варьируется. Так, наибольшее развитие это направление имеет в странах Африки, Южной Америки и Азии, в то время как в Европе, субрегионах Юго-Восточной Азии, а также на пространстве СНГ его значимость в начале 2010 г. постепенно сокращалась.

В-третьих, в последние годы как это, так и другие направления находятся в стадии глубокой трансформации, которая затрагивает не только вопросы финансирования, но и содержания (программы, проекты) соответствующих направлений. На данный момент трудно сделать однозначный прогноз результатов этих трансформаций, однако уже сегодня с уверенностью можно предположить, что возрастающая реактивность внешней политики США неминуемо повлечет за собой большее внимание адресным активным программам.

Из вышеизложенного можно сделать два главных вывода. Первый – в политике применения «мягкой силы» США в начале 2010-х годов отсутствовала устойчивая система приоритетов и планирования. Несмотря на долгосрочное целеполагание американской внешней политики, США пока не смогли сформировать столь же долгосрочные и адекватные механизмы применения «мягкой силы». По этой причине рассматриваемые механизмы и программы находятся сейчас в состоянии трансформации, а общая система проектирования «мягкой силы» все еще выстраивается.

Второй вывод касается адресности американской «мягкой силы». Анализ основных направлений не позволяет однозначно определить страновые приоритеты США, а также приоритетные направления деятельности американцев в отдельных странах. Некоторые шаги в направлении такого анализа авторы предприняли и рассмотрели особенности проектирования США своей «мягкой силы» в отношении десяти стран присутствия. В качестве объекта анализа были выбраны Бразилия, Вьетнам, Монголия, Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Казахстан, Армения, Азербайджан и Украина.

⁶ FY 2009 International Affairs (Function 150) Budget Request – Summary and Highlights // U.S. Department of State. Режим доступа: <http://www.state.gov/redirect.cfm?id=25197&idt=C> (дата обращения: 31.01.2014).

Применение «мягкой силы» США в начале 2010-х годов на примере десяти стран присутствия

Несмотря на то, что в политике «мягкой силы» США в начале 2010-х годов имели место как универсальная (программы и проекты, присущие всем странам), так и специфическая (уникальные адресные программы и проекты, разработанные для отдельной страны) составляющие, во всех случаях внешнеполитическая деятельность США имела свои особенности.

Самым распространенным среди стран присутствия и универсальным направлением политики «мягкой силы» в 2011–2013 гг. можно назвать образовательные и научные программы, в том числе программы обменов. В частности, к таким программам можно отнести, среди прочих, следующие:

– *Программа Фулбрайта (Fulbright Program)* для иностранных студентов предоставляет студентам, молодым специалистам и художникам возможность пройти обучение или проводить научные исследования в США в течение одного года или более. Также существует *направление для преподавателей английского языка*, которое предоставляет возможность молодым преподавателям со всего мира усовершенствовать методы обучения, повысить уровень владения английским языком и расширить свои знания о США, пройдя 9-месячный курс обучения без получения ученой степени. Помимо обучения, стипендиаты преподают свой родной язык студентам принимающих университетов.

– *Программа Хьюберта Хамфри (Hubert H. Humphrey Program)* – одногодичная программа стипендий, рассчитанная на молодых специалистов, которые обладают лидерскими качествами, проявляют стремление приносить пользу обществу и способны извлечь пользу из самостоятельно составленной программы обучения в ведущих американских университетах.

– *Программа стипендий Эдмунда Маски (Edmund S. Muskie Programme)* для выпускников вузов, которая предоставляет возможность пройти курс обучения в США для получения степени магистра.

– *Программа Летнего института им. Бенджамина Франклина (Benjamin Franklin Transatlantic Fellows Summer Institute)* предназначена для учащихся из Центральной Азии в возрасте 16–18 лет. Цель программы – способствовать укреплению взаимоотношений между представителями молодого поколения и научить их совместно решать глобальные проблемы XXI в.

– *Программа стипендий на изучение английского языка Access 2012–2014*. Цель данной программы – предоставить молодым людям из малоимущих семей возможность изучать английский язык и развивать свои лидерские навыки через изучение основ культуры США и гражданской активности, а также демократических ценностей.

– *Программа обмена для старшеклассников (Future Leaders Exchange)* с целью установления дружбы между народами США и стран Евразии.

– *Программа глобального студенческого обмена (Global UGRAD Program)* предоставляет возможность студентам начальных курсов высших учебных заведений (обучающихся по системе 5-летнего высшего образования) пройти обучение в течение академического года без получения степени в университетах и колледжах США в области бухгалтерского учета, сельского хозяйства, американского страноведения, бизнеса, компьютерной науки, уголовного правосудия, экономики, образования,

менеджмента окружающей среды, гостиничного дела, международных отношений, журналистики и СМИ, права, политологии, психологии и социологии.

Приведенные программы в странах присутствия были представлены отнюдь не в равной степени. Так, по данным американских дипломатических представительств, образовательное и научное направление было сильнее представлено в странах бывшего СССР (за исключением Казахстана и Армении), а также во Вьетнаме, с которым США развивали студенческие обмены и программы получения высшего образования в университетах США особенно активно. Наименьшее количество проектов данного направления было отмечено в Монголии и Бразилии.

Другое направление политики «мягкой силы» – поддержка и развитие демократии – также получило наибольшее распространение на пространстве бывшего СССР. В частности, в этих странах работала программа малых грантов и финансирования местных НПО, не связанных с политическими партиями. Программы были ориентированы на деятельность в таких сферах, как развитие гражданского общества, образование, открытость правительства, разрешение конфликтов, борьба с торговлей людьми, этическое и гендерное равноправие. По данным государственного портала США по внешней поддержке, на Украине затраты на это направление в общем объеме затрат в 2009–2013 гг. составили 37%, в Узбекистане – 33%, в Армении – 17% [USAID, 2003].

Можно также отметить, что программы демократизации были в наибольшей степени представлены в постсоциалистических странах с переходными политическими системами, т.е. там, где имелаась надежда оказать влияние на вектор развития политической системы. В этой связи следует особенно выделить Украину и Киргизию, где за последнее десятилетие произошло несколько политических трансформаций. В это же время направление «демократизации» было менее развито американской внешней политикой, например, в Казахстане и Азербайджане, где политические системы и режимы достаточно устойчивы, а также во Вьетнаме и Бразилии, где в политических системах отсутствуют транзитивные тренды.

Аналогичные тенденции наблюдались и в проектах поддержки развития малого и среднего предпринимательства. В контексте данного направления политики следует выделить Киргизию, которой было предоставлено 20 млн долл. на развитие частного сектора, а также Монголию, в случае которой США предоставили 7,5 и 6,2 млн долл. в 2009 г. и 2011 г. соответственно, а также кредиты монгольскому малому и среднему бизнесу в 2010 г. на сумму 25 млн долл.

Важным направлением политики США для некоторых стран – объектов «мягкой силы» стало предоставление им экономической и гуманитарной помощи «от американского правительства и народа США», а также некоторые программы развития (все это – на безвозмездной основе). В 2010–2013 гг. такие программы активно практиковались в Казахстане, Киргизии, Вьетнаме, Монголии и Таджикистане, несколько меньше – в Армении. В ряду стран-реципиентов выделяется Киргизия, которой за последние три года была оказана значительная финансовая поддержка и реализованы программы развития в таких сферах, как здравоохранение и образование. В Азербайджане на проекты экономического развития было предоставлено 43,3% общего странового финансирования, в Бразилии – 53,3%, в Казахстане – 45,5%, в Монголии – 35,2%, в Таджикистане – 38,9%. Во Вьетнаме главной статьей расходов «мягкой силы» стали программы здравоохранения, они стоили 62,8% общего бюджета мероприятий США в этой стране.

Политика «мягкой силы» США учитывает существующие между государствами-объектами отношения, а также реагирует на внешнюю политику самих стран-объектов.

В качестве примера можно привести пример Азербайджана и Армении, где на ряд программ, реализуемых в обеих странах, США выделяют равные объемы финансирования, что свидетельствует о желании сохранить своеобразный нейтралитет. Показательным является также пример Киргизии, когда после очередной смены политического режима и изменившейся политики руководства страны в отношении американской военной базы в аэропорту «Манас» финансирование со стороны США новых программ развития и проектов в 2013 г. снизилось по сравнению с предыдущими годами.

В целом проведенный анализ подтверждает вывод о том, что на сегодняшний день политика «мягкой силы» США в основном реагирует на появляющиеся вызовы, и пока редко их предупреждает. Несмотря на то, что в последние годы этому виду внешнеполитической деятельности уделяется все больше внимания, совершенная система ее реализации все еще не выстроена. По нашему мнению, в условиях нестабильности и турбулентности международной среды работа по систематизации и выстраиванию координации политики применения «мягкой силы» в США может затянуться на долгое время. Тем не менее работа в этом направлении в начале 2010-х годов началась, и мы можем уверенно прогнозировать рост ее эффективности и поворот к решению практических задач.

Заключение

США всегда обладали существенной «мягкой силой»: очень многим людям в мире импонирует американская идея личной свободы, равенства возможностей, американский образ жизни, идеализм, массовая культура, экономические достижения и глобальная военная мощь. Трудно сказать, какая часть внешнеполитических успехов США стала результатом искусной дипломатии и использования инструментов «жесткой силы», а какая может быть отнесена на счет привлекательности Америки в глазах зарубежных граждан и политиков, способности США выдвигать привлекательные идеи, вести за собой и создавать коалиции. Видно, однако, что США активно пользуются «мягкими методами», ведут пропаганду своих идей и ценностей, формируют в зарубежных обществах социальные группы, ориентированные на США, формируют благоприятное для себя общественное мнение в зарубежных странах.

Как следует из проведенного исследования, Россия и постсоветское пространство находятся в фокусе американской политики «мягкой силы». В последние годы на этот факт обратили внимание российские законодатели и приняли определенные меры по ограничению «мягкого влияния» США в стране. Пока трудно сказать, каков будет результат применения этих мер, но ясно, что основные усилия государства и общества должны быть направлены не столько на противодействие чужому влиянию, сколько на усиление собственного влияния. Можно утверждать, что итоги российской политики на постсоветском пространстве во многом будут зависеть от того, как Россия будет выглядеть в глазах граждан соседних государств, а отнюдь не только от того, какие военно-политические или экономические документы подпишут их лидеры.

При таком понимании задач России необходимо действовать в двух направлениях. Одно из них требует серьезных затрат, выстраивания соответствующих институтов, формирования законодательства и привлечения к работе талантливых специалистов и состоит в формировании инструментария российской политики «мягкой силы». Если рассматривать эту задачу в применении к постсоветскому пространству, то у России здесь есть огромные преимущества по сравнению с США. До сих пор еще имеет огромное распространение русский язык, между нашими странами сохранились торго-

экономические связи, у нас общая история, общие элементы культуры. Приоритетом здесь должна стать реализация концепции «умной силы» – умелого сочетания и координации военно-политических, экономических и «мягких» усилий для обеспечения прочных позиций России в соседних странах.

Вторая задача намного более сложна и ее решение нужно в первую очередь самой России. Эта задача состоит в том, чтобы Россия, наконец, предложила себе и соседям привлекательный проект, который строил бы для наших стран и народов лучшее будущее и увлек бы людей за собой. У Советского Союза такой проект был, России еще только предстоит его создать.

Литература

Караганов С. (2013) Лики силы: интеллектуальная элита России и мира о главном вопросе мировой политики / под ред. С.А. Караганова, Т.В. Бордачева. М.: Международные отношения.

Братерский М.В. (2012) Невоенные рычаги внешней политики России: глобальные и региональные механизмы / под ред. М.В. Братерского. М.: НИУ ВШЭ.

Eriksson J., Norman L. (2011) Political Utilisation of Scholarly Ideas: The “Clash of Civilisations” vs. “Soft Power” in US Foreign Policy // *Review of International Studies*. Vol. 37. Issue 01. January. P. 417–436.

Gates R. (2007) Landon Lecture, Kansas. 26 November. Режим доступа: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199> (дата обращения: 31.01.2014).

Nye J. (1990) *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*.

Nye J. (2006) Donald Rumsfeld and Smart Power, Project Syndicate. Режим доступа: <http://www.project-syndicate.org/commentary/nye32> (дата обращения: 31.01.2014).

Nye J. (2008) Public Diplomacy and Soft Power *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 616. P. 94–109.

Strange S. (1988) *States and Markets*. L.: Pinter Publishers.

USAID (2003) *Legislation on Foreign Relations Through 2002. The Foreign Assistance Dashboard by the Department of State and USAID*. Режим доступа: <http://www.foreignassistance.gov> (дата обращения: 31.01.2014).

Soft Power Concept in U.S. Foreign Strategy

M. Bratersky, A. Skriba

Maxim Bratersky – Professor in the Department of International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: mbratersky@hse.ru

Andrew Skriba – PhD student in the Department of International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 20 Myasnitskaya, 101000 Moscow, Russian Federation; E-mail: askriba@hse.ru

Abstract

The article deals with the soft power component in U.S. foreign strategy as both a concept and a mechanism. In the last two decades, the use of soft power has increased because of numerous restrictions on hard power. The authors distinguish between a country's (inherent) passive soft power and its active, activity-based part, and discuss the methods of applying soft power to practical policy. They find that soft power has a long-term and less operational character, is difficult to manage and does not serve the resolution of tactical foreign policy issues. At the same time, soft power is more effective than hard power in some instances, such as when a more permanent outcome is sought.

In the last decade the United States has used its soft power more actively and purposefully. While it has always possessed significant passive soft power, actively promulgated its ideals and tried to maintain a favourable image abroad, the United States began paying special attention to soft power after the 9/11 terrorist attacks and the war of terror began. Today the U.S. government is effectively combining the soft and hard power used by its different agencies.

U.S. soft power has been applied intensively to the post-Soviet region, because public and political life there is commonly marked by a vacuum of values and ideas, giving the United States the opportunity to fill it.

Consequently, Russia should study US best practices in the use of soft power and apply them not to counter U.S. influence in the region but rather to project its own influence on the post-Soviet space.

Key words: soft power, hard power, United States, U.S. foreign policy, external policy mechanism

References

Bratersky M.V. (2012) *Nevoennye instrumenty vneshnei politiki Rossii* [Non-Military Instruments of Russian Foreign Policy] (ed. M. Bratersky). Moscow: HSE.

Eriksson J., Norman L. (2011) Political Utilisation of Scholarly Ideas: The “Clash of Civilisations” vs. “Soft Power” in US Foreign Policy. *Review of International Studies*, vol. 37, Issue 01. January. pp. 417-436.

Gates R. (2007) Landon Lecture, Kansas. 26 November. Available at: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199> (accessed 31 January 2014).

Karaganov S. (2013) *Liki Sily: Intellektualnaya elita Rossii o glavnom voprose mirovoy politiki* [Appearances of Power: Intellectual Elite of Russia on the Main Question in World Politics] (ed. S. Karaganov). Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya.

Nye J. (1990) *Bound to lead: The changing nature of American power*.

Nye J. (2006) *Donald Rumsfeld and Smart Power, Project Syndicate*. Available at: <http://www.project-syndicate.org/commentary/nye32> (accessed 31 January 2014).

Nye J. (2008) *Public Diplomacy and Soft Power Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 616. pp. 94-109.

Strange S. (1988) *States and Markets*. London: Pinter Publishers.

USAID (2003) *Legislation on Foreign Relations Through 2002. The Foreign Assistance Dashboard by the Department of State and USAID*. Available at: <http://www.foreignassistance.gov> (accessed 31 January 2014).