

УДК 327.81

DOI 10.31857/S268667300009769-5

Политика США по содействию цифровизации в странах Глобального Юга: проблемы и перспективы

З.Э. Гомбоин

Центр проблем безопасности и развития факультета мировой политики Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова,

Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д.1 стр. 46.

Научно-исследовательский институт радио,

Российская Федерация, 105064, Москва, ул. Казакова 16

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7809-7127>

e-mail: gomboin@gmail.com

Статья поступила в редакцию 30.03.2020.

Резюме: В статье предпринята попытка проанализировать политику США по содействию цифровизации в странах Глобального Юга. Для этого рассматриваются позиции США как донора в предоставлении официальной помощи развитию сектору коммуникаций – изучена доктринальная и институциональная база, проведена работа по сопоставлению объёмов потоков, подробно описаны региональные и страновые приоритеты помощи. Кроме того, в статье уделено особое внимание новейшим тенденциям в американской помощи в рассматриваемом секторе – технологическому противостоянию США и КНР, в особенности в отношении развёртывания сетей связи пятого поколения (5G). США значительно отстают от Китая в части помощи развитию сектору ИКТ развивающихся стран – факт, который заставляет американские аналитические центры и политиков высказываться за активизацию усилий. В первую очередь, приспособились к новым цифровым приоритетам институты содействия торговле и экспорту, но уже в ближайшее время ожидается и серьёзная реорганизация институтов помощи развитию. Судя по уже доступным доктринальным документам, американская помощь развитию будет опираться не только на условия покупки американского оборудования, но и на новые условия в области кибербезопасности и регулирования трансграничных потоков данных.

Ключевые слова: США, Китай, содействие международному развитию, официальная помощь развитию, информационно-коммуникационные технологии, ИКТ, ИКТ для развития, цифровая экономика, технологическое соперничество.

Для цитирования: Гомбоин З.Э. Политика США по содействию цифровизации в странах Глобального Юга: проблемы и перспективы. *США & Канада: экономика, политика, культура.* 2020; 50(6): 40-59. DOI: 10.31857/S268667300009769-5

United States Policy toward Global South Information and Communication Technology Sector Development Assistance: Problems and Prospects

Zorikto E. Gomboin

Center for Security and Development Studies,

School of World Politics, Lomonosov Moscow State University.

1, build. 46, Leninsky Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.

*Radio Research and Development Institute,
16 Kazakova str., Moscow, 105064, Russian Federation*
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7809-7127> e-mail: gomboin@gmail.com
Received 30.03.2020.

Abstract: This article is aimed at analysing the U.S policy in assisting digitalization of Global South countries. To achieve this aim we look at the current situation of the U.S official development assistance flows to ICT sector – more specifically, we study official policy documents, agencies involved, compare the aid flows, determine regional and country assistance priorities. Furthermore, this article is specifically targeting the most recent developments in this sector, given the rising technological competition between the U.S. and China, in particular in regards to 5G deployment. U.S. is significantly behind its peer competitor China when compared by the assistance flows to the developing world. This fact enables many politicians and think tanks to push for renewed efforts in this direction. It has already forced trade facilitation agencies to deploy massive programmes in the Global South, and the development aid agencies will undoubtedly follow this lead soon. However, this new ICT sector aid will not only be locked for American businesses only, but also will come with some other strings attached, including cybersecurity and cross-border data flows regulation change conditions.

Keywords: United States, China, development aid, official development assistance, information and communication technologies, ICT, ICT for development, ICT4D, digital economy, technological competition

For citation: Gomboin Z. United States Policy toward Global South Information and Communication Technology Sector Development Assistance: On the Eve of Inevitable Transformation? *USA & Canada: economics, politics, culture* 2020; 50(6): 40-59. (In Russ.) DOI: 10.31857/S268667300009769-5

ВВЕДЕНИЕ

Одна из наиболее зримых тенденций во внешней политике США последних лет – многократное усиление внимания американских властей к проблематике стратегического соперничества с Китаем. Это обостряющееся соперничество охватывает различные области, в том числе и сферу новейших технологий, в первую очередь – информационно-коммуникационных (ИКТ).

В частности, при администрации Д. Трампа происходит активная политизация инфраструктурных аспектов развёртывания сетей связи пятого поколения (5G). Согласно заявлениям действующего президента, «безопасные сети 5G будут играть роль ключевого звена в обеспечении благополучия и национальной безопасности США в XXI веке» [1]. Активизация усилий Соединённых Штатов заметна и в принятии новых стратегических документов, и в постановке новых задач институтам содействия развитию, и в активизации конкретных программ в развивающихся странах.

Многие видные американские государственные деятели полагают, что технологическому лидерству США угрожают попытки Китая развивать свою ИКТ-индустрию в рамках реализации стратегии «Сделано в Китае 2025», за которыми

они видят скрытые амбиции Пекина по монополизации стратегически важного глобального рынка [2]. Ведущие американские аналитические центры, такие как Центр новой американской безопасности [3], Институт Катона [4], Фонд «Наследие» [5] бьют тревогу по поводу агрессивного наступления Китая в сфере высоких технологий в рамках реализации «Цифрового Шёлкового пути» и предлагают использовать для противодействия ему самый широкий круг инструментов, в том числе и международную помощь развитию. Это ставит закономерный вопрос: насколько крепки позиции США как донора в рассматриваемой сфере и насколько обоснован нынешний алармизм американских властей? Поиск ответа на него требует ретроспективного анализа динамики объёмов американской помощи в соответствующем секторе за последние десятилетия.

Следует отметить, что подобный анализ, несмотря на большой интерес отечественных исследователей к политике США в области оказания помощи [Бар-тенева, 2019а; Бартенев, 2019b; Белецкая, 2019; Шакиров, 2012; Иностранная помощь, 2013; Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт, 2018], ещё не проводился, что формирует научно-исследовательскую нишу, на заполнение которой направлена настоящая статья.

ДОКТРИНАЛЬНОЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ АМЕРИКАНСКОЙ ПОЛИТИКИ ПОМОЩИ В СЕКТОРЕ ИКТ

К началу 1980-х годов в академическом сообществе появляется новаторская идея о том, что ИКТ могут служить подспорьем в изменении социальной структуры обществ. Первопроходческим в этом плане стало эссе американского исследователя Лэнгдона Уиннера «Имеют ли артефакты политическое наполнение?» (1980 г.), в которой автор высказал гипотезу, что технологии сами по себе обладают «демократическими» или «авторитарными» качествами [Winner, 1980]. В академической среде появляются новые термины – «кибердемократия», «теледемократия», «электронная демократия» которые определяют ИКТ как ряд безусловно демократических технологий [Horrocks I., Pratchett L., 1995; Tsagarousianou R., 2000]. К 1990-м годам эти идеи учёных получили политическую поддержку как среди демократов, так и среди республиканцев. В частности, в 1993 г. при активном содействии влиятельного республиканца и будущего спикера Палаты представителей Н. Гингрича, на деньги AT&T, «Т-Мобайл» (T-Mobile), «Веризон» (Verizon) и других крупнейших американских телекоммуникационных компаний, был создан консервативный Фонд прогресса и свободы [6], который занялся исследованием «влияния цифровой революции на политику» (*Progress and Freedom Foundation*) [Tsagarousianou R., 2000].

Тезис о взаимосвязи между развитием ИКТ и демократией постепенно перекочевал в доктринальные документы американской помощи, став вторым ключевым аргументом в пользу расширения программ и проектов в секторе ИКТ, помимо экономической целесообразности, весьма полно обоснованной, напри-

мер, в материалах Управления технологических оценок Конгресса США в 1995 г. [7]. В материалах Агентства США по международному развитию (АМР США) начала 2000-х годов можно обнаружить прямые указания на то, что доступ населения к ИКТ расширяет возможности участия широких масс в демократическом процессе как прямым путём (через системы электронного правительства), так и, в гораздо большей степени, опосредованно (через повышение информированности о политических решениях, расширение участия в органах местного самоуправления, получение возможности коммуникации и объединения усилий с идейными сторонниками и пр.) [8].

Параллельно в американской политической повестке дня возникает и другая, не менее влиятельная идея – о дифференциации общества в возможностях использования новых ИКТ, также известная как проблема «цифрового разрыва» (*digital divide*). Проследить историю самого термина «цифровой разрыв» достаточно сложно. Самые первые его упоминания относятся к середине 1990-х годов, но действительно широкое распространение он получил в 1996 г., после того как президент США У. Клинтон и вице-президент А. Гор начали повсеместно использовать этот термин в своих выступлениях [9] и включать в свои избирательные программы обещания преодолеть «цифровой разрыв» [Gunkel D.J., 2003]. В их выступлениях «цифровой разрыв» понимался как внутrigосударственный разрыв между богатыми и бедными в доступе к ИКТ, и его ликвидация была обозначена целью президентских инициатив по реформированию программ школьного и дошкольного образования в США. Термин прижился, и вскоре его начали применять для обозначения различий в доступе к ИКТ у сельского и городского населения, в изучении институционального расизма, для обозначения разницы в доступе между развитыми и развивающимися странами [Howland J., 1998: 289].

Администрация У. Клинтона уделяла большое внимание проблеме подключения населения к ИКТ, что стало главной «изюминкой» портфолио вице-президента А. Гора. В частности, продолжая развивать идею по развитию ИКТ-инфраструктуры в США – так называемой «Национальной информационной инфраструктуры» (*National Information Infrastructure*) – в выступлении на конференции Международного союза электросвязи 1994 г. А. Гор предложил идею Глобальной информационной инфраструктуры, или «информационной супермагистральной», апеллируя к общечеловеческим ценностям укрепления связей между народами, в том числе посредством новых ИКТ [10]. В политике международной помощи данная идея нашла воплощение в «Инициативе Лиланда» (*Leland Initiative*), запущенной в разгар президентской предвыборной кампании в 1996 г., о которой подробнее будет сказано в следующем разделе. Стоит отметить, что интерес лидеров Демократической партии к инфраструктурным аспектам сектора ИКТ побудил консервативные круги сформулировать контраргументы, которые также прочно войдут в дискурс об ИКТ в целях развития, а именно: (1) «железо» бесполезно без навыков его использования и (2) прямое

государственное вмешательство без участия частного бизнеса обречено на провал [11].

Обе ключевые идеи нашли отражение в программном документе АМР США 2004 г. «Всемирная программа АМР США по ИКТ для развития», который заложил прочную доктринальную основу для американской международной помощи в секторе ИКТ [12]. С идеологической точки зрения документ был достаточно эклектичным: в нём смешивались темы стимулирования экономического роста, развития демократии в странах-реципиентах, преодоления «цифрового разрыва» (и с точки зрения наличия необходимой инфраструктуры, и развития соответствующих навыков) и при этом акцентировалась ведущая роль частного бизнеса. Набор этих основных идей можно встретить вплоть до сегодняшнего дня в программных документах – стратегиях, цифровых повестках, планах, – несмотря на сильное снижение объёмов официальных потоков помощи. В противовес этому запускаются программы стимулирования частных потоков – к примеру, Альянс за доступный Интернет [13]. Те же идеи окончательно закрепляются в первом [14] и втором [15] Четырёхгодичном обзоре дипломатии и развития 2010 и 2015 годов.

Модель управления проектами и программами содействия развитию в секторе ИКТ также начала формироваться ещё в 1990-е годы. Деятельностью по оказанию помощи зарубежным странам в секторе ИКТ занимается целый ряд министерств и ведомств – АМР США, Государственный департамент (в основном, проекты с низким объёмом финансирования), Агентство США по торговле и развитию (в форме коммерчески- и экспортно-ориентированных проектов, не включаемых в данные помощи) и Министерство обороны (как проекты, ориентированные на сугубо военные цели, не удовлетворяющие требованиям категории «официальная помощь развитию» – ОПР).

Ключевую роль в рассматриваемой области играет АМР США. Помощью в секторе ИКТ занимаются функциональные бюро центрального аппарата, которые координируют тематические программы Агентства по всему миру; региональные бюро, которые отвечают за деятельность в соответствующих регионах, и, наконец, исследовательские подразделения (лаборатории или центры), которые заняты научной и экспертной поддержкой деятельности АМР США.

В структуре центрального аппарата вопросы помощи в секторе ИКТ курирует Бюро по вопросам содействия экономическому росту, развитию образования и защиты окружающей среды (*The Bureau for Economic Growth, Education, and Environment*, “3E” Bureau). Отметим, что в этом Бюро нет особого отдела, ориентированного на сектор ИКТ. Реализацию программ и проектов координирует отдел по инфраструктуре и энергетике, что предопределяет акцентирование инфраструктурных аспектов в соответствующей области. Проблемами развития сектора ИКТ занимаются и страновые представительства АМР. Так, отдельные программы по ИКТ реализуются представительствами АМР США в Афганистане, Тунисе, Либерии, Танзании и др. Судя по описаниям программ, сотруд-

ники разных страновых представительств не руководствуются каким-то единым набором подходов [16].

Одним из крупных структурных подразделений АМР США является Лаборатория по глобальному развитию (*USAID Global Development Lab*), которая состоит из пяти центров, одним из которых является Центр цифрового развития (*Center for Digital Development*), занимающийся технологической повесткой в области ИКТ [17]. Центр продвигает использование передовых технологий и основанных на анализе данных подходов для расширения возможностей маргинализированных общин и повышения эффективности развития. Заявленная цель Центра – «стимулировать принятие и использование технологий, которые имеют решающее значение для построения цифровой экономики, и использовать данные, полученные с помощью этих технологий, для обеспечения большей оперативности и гибкости» [18]. В рамках своей деятельности Центр отдаёт приоритет поиску возможностей для взаимодействия с частным сектором, в том числе созданию государственно-частных партнёрств. Представляется, что именно этот Центр занимается общенаучной поддержкой разработки стратегических подходов АМР США в секторе ИКТ и устанавливает общие приоритеты по отдельным направлениям работы. В то же время Центр не реализует собственных проектов, из-за чего его влияние на тактические решения по конкретным программам, вероятно, сильно ограничено. Таким образом, повестка помощи в секторе ИКТ рассредоточена по разным подразделениям АМР США, как в центральном аппарате в Вашингтоне, так и на местах в странах, которым эта помощь оказывается.

Вне структуры АМР США функционирует Агентство США по торговле и развитию (*The U.S. Trade and Development Agency – USTDA*), которое также реализует проекты по помощи в секторе ИКТ¹. Программы и проекты Агентства являются коммерчески-ориентированными и прямо нацелены на увеличение объёмов экспорта американских товаров и услуг. Согласно собственным заявлениям Агентства, с 1992 г. его программы в секторе ИКТ помогли мобилизовать средства размером в 2,7 млрд долл. США. Подавляющая часть этих потоков, таким образом, относится не к ОПР, а к частным или прочим официальным потокам и представляет собой экспортные кредиты, организацию торговых миссий и т.д.

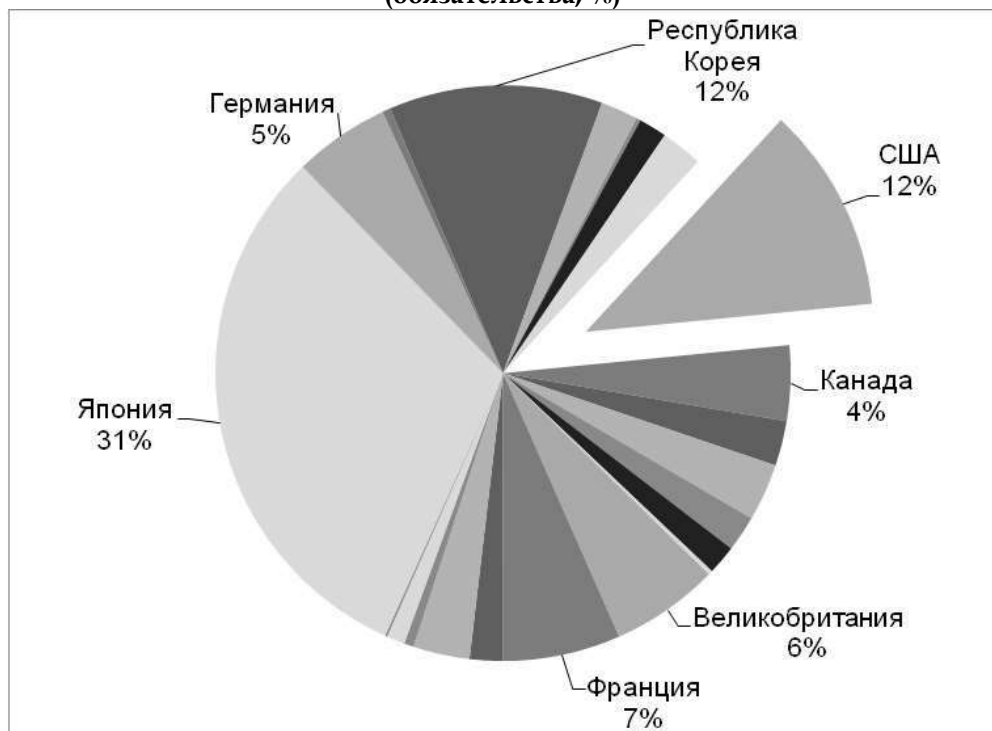
МЕСТО США В СТРУКТУРЕ ГЛОБАЛЬНЫХ ПОТОКОВ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ В СЕКТОРЕ ИКТ

Некоторые исследователи называют Соединённые Штаты одним из мировых лидеров по объёмам помощи в секторе коммуникаций [Ашмянская И.С., 2011].

¹ Двумя другими приоритетными секторами являются энергетика и транспорт. См.: [19].

Рисунок 1

Распределение двусторонней официальной помощи развитию в секторе коммуникаций за 1995 – 2018 гг. между странами – членами КСР ОЭСР (обязательства, %)



Составлено автором на основе базы статистических данных Комитета по содействию развитию ОЭСР с разбивкой по секторам [21].

Тем не менее детальный анализ доступных статистических данных Комитета по содействию развитию (КСР) ОЭСР за 1995–2018 гг. показывает, что США весьма значительно отстают по совокупным объёмам ОПР от Японии и даже немного уступают Республике Корея (см. рис. 1)².

В абсолютном выражении объём потоков помощи из США за почти четверть века составил 1,1 млрд долл. США (в то время как для Японии этот показатель выше более чем вдвое и составляет около 3 млрд долл.)³. Даже если выйти за

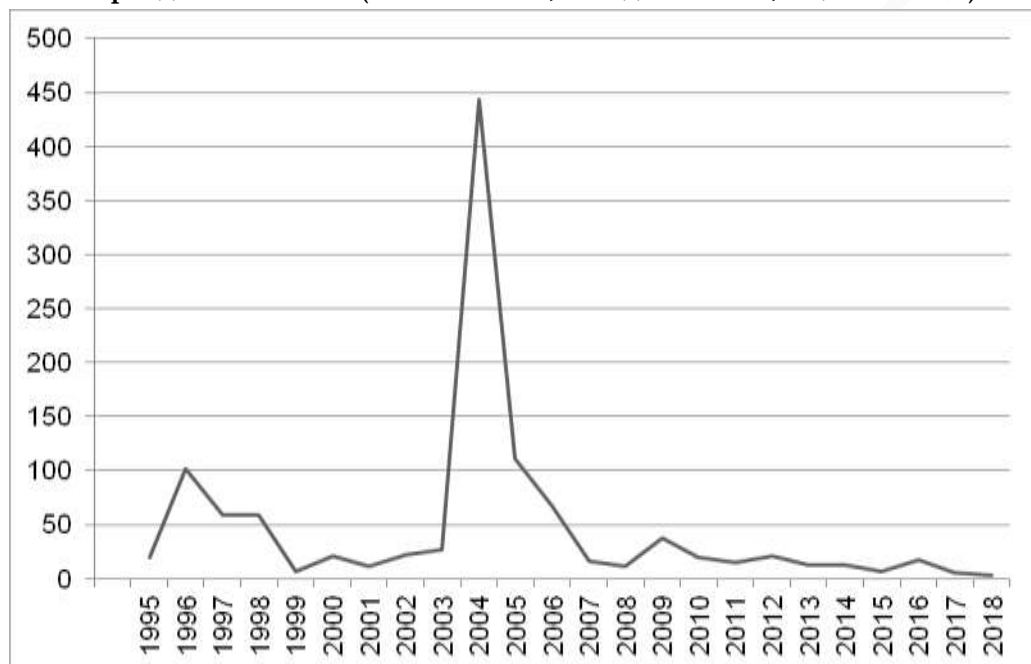
² В первую очередь имеется в виду категория «официальная помощь развитию» КСР ОЭСР. В отличие от классификации ОЭСР, правительство США использует формулировку Закона об иностранной помощи 1961 г., которая включает в разряд помощи и военную помощь. Подробнее о разнице в подходах к классификации помощи см.: [20].

³ Здесь и далее, если не указано обратное, информация взята из базы статистических данных Комитета по содействию развитию ОЭСР с разбивкой по секторам (данные доступны с 1995 по 2018 г.) [21]. Значения указаны в постоянных величинах в миллионах долларов США, в ценах 2018 г., расчёт дан по обязательствам (*commitments*). Для расчётов использованы данные базы CRS

рамки ОПР и воспользоваться более широкой трактовкой международной помощи, используемой правительством США, этот показатель увеличится лишь немного – до 1,4 млрд долларов.

Рисунок 2

**Динамика объёмов ОПР, направленной в сектор коммуникаций США
а период 1995 – 2018 гг. (обязательства, млн долл. США, в ценах 2018 г.)**



Составлено автором на основе базы статистических данных Комитета по содействию развитию ОЭСР с разбивкой по секторам [21].

На рис. 2 видно, что за исключением единовременного пика в 2004 г., официальная американская помощь развитию в секторе в XX веке так и не смогла выйти на уровень, который был достигнут при администрации У. Клинтона. Здесь же надо отметить, что в середине 2000-х годов наметилась ещё одна знаковая тенденция: произошло заметное расширение роли структур, ответственных за оборону и безопасность, в оказании помощи развивающимся странам в рассматриваемом секторе. Американские проекты стали финансироваться преимущественно Министерством обороны, в то время как основные гражданские институты содействия развитию (AMP США, *USTDA*) фактически исчезли из данных по ОПР.

Таким образом, хотя США и являются третьим крупнейшим донором в секторе коммуникаций среди стран КСР ОЭСР, общие объёмы направляемых ими

(*Creditors Reporting System* – Системы отчётности кредиторов), содержащей информацию с детализацией по отдельным проектам.

средств, соответствующих критериям ОПР, объективно невелики. США предпочли уделять внимание другим секторам, за исключением случаев, когда в их действиях прослеживался явный политический интерес. До 2012 г. ОПР США в секторе коммуникаций чаще всего выделялась в рамках крупных мультисекторальных пакетов помощи, которые предоставлялись в адресном порядке со сосредоточением на малом числе государств. Так, свыше 95% от общего объема ОПР США в период 1995–2018 гг. в секторе коммуникаций пришлось всего лишь на три реципиента: Египет, Афганистан и Ирак – государства, представлявшие для Белого дома особую геополитическую значимость и имевшие тесные политические связи с донором.

ПРИМЕРЫ НАИБОЛЕЕ КРУПНЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ И СТРАНОВЫХ ПРОГРАММ

Первой и, по нашему мнению, единственной удачной региональной программой американской помощи развитию в области ИКТ стала «Инициатива Лиланда», запущенная вице-президентом США А. Гором в 1995 г. [22]. Программа была названа в честь погибшего конгрессмена М. Лиланда, который выступал за расширение помощи развитию в странах Глобального Юга, а также являлся председателем подкомитета по почтовой службе и членом подкомитета по телекоммуникациям и финансам Комитета по энергетике и коммерции вплоть до его гибели в авиакатастрофе во время осмотра лагерей беженцев на границе Эфиопии и Судана в 1989 г. В рамках «Инициативы Лиланда» была определена двадцать одна страна Африки южнее Сахары, где реализовались проекты по поддержке либерализации госрегулирования, проводилось обучение местных провайдеров услуг сети Интернет, создавалась местная ячейка «Общества Интернета» (*Internet Society*)⁴.

В 1998 г. У. Клинтон объявил о запуске новой программы «Интернет для экономического развития» (*Internet for Economic Development*), которая должна была заменить «Инициативу Лиланда» и стать ролевой моделью для стран-доноров, однако средства на неё так и не были выделены Конгрессом, и после непродолжительных поисков альтернативных источников финансирования, на фоне импичмента У. Клинтона, а главное – на фоне кризиса «пузыря доткомов» – концепция программы была положена под сукно [23]. «Инициатива Лиланда», изначально рассчитанная лишь на пятилетний срок, тем временем продолжила функционировать⁵ – вплоть до тех пор, пока новая администрация Дж. Буша-младшего не запустила в 2003 г. новую «Инициативу по расширению

⁴ «Общество Интернета» (*Internet Society*) – один из элементов управления сетью Интернет, объединяет негосударственных акторов, которые занимаются развитием и обеспечением доступности сети Интернет.

⁵ Примеры деятельности в рамках «Инициативы Лиланда» уже в 2003 г. см.: [12: 12].

цифровой свободы» (*Digital Freedom Initiative*), приоритетом которой стала агрессивная либерализация госрегулирования сектора ИКТ, но которая уже не получила глобального размаха и концентрировалась лишь на нескольких странах, таких как Сенегал, Индонезия, Перу и, позже, Иордания [24].

Программа также не получила большого распространения, а её масштабы остались весьма скромными – в бюджете 2004 г. на неё было выделено всего 2 млн долл. [25]. Большая же часть средств американской помощи в рассматриваемом секторе при президенте Дж. Буше-младшем направлялась в Египет, Ирак или Афганистан, что требует взглянуть на помощь этим государствам более внимательно.

Одним из приоритетных реципиентов помощи от США вот уже более 40 лет является Египет. Сегодня большая часть выделяемых Египту средств приходится на военную помощь, но до определённого момента не менее значимыми были и объёмы экономической помощи, в том числе в секторе ИКТ. Наиболее крупные американские проекты ОПР этого сектора в Египте реализовывались в конце 1990-х годов (в первую очередь, с 1995 по 1998 г.), – в период «расцвета двусторонних отношений», связанного, по мнению сотрудника Исследовательской службы Конгресса США М. Клайда, в том числе и с активной поддержкой Египтом операции «Буря в пустыне» [37]. Преимущественно американскими субподрядчиками была обновлена стратегическая инфраструктура с заменой аналоговых технологий на цифровые, был построен центр управления телекоммуникационными сетями для египетского государственного оператора связи, разработан стратегический план развития телекоммуникационной отрасли Египта (*Egypt Telecommunications Master Plan*) [26]. Кроме того, помощь оказывалась и в виде прямой финансовой поддержки, хотя, судя по доступным данным, главными бенефициарами в данном случае выступили не небольшие египетские стартапы, а такие американские военно-промышленные гиганты, как «Дженерал дайнамикс» и «Сайенс апликейшнс интернэшнл корпорейшн» [27].

США рассматривали Египет как оплот умеренности в арабском мире и «модернизационную модель» для других стран Глобального Юга [37]. Тем не менее после прихода к власти президента Дж. Буша-младшего акцент американской помощи в определённый момент начал смещаться с экономических секторов на проблемы продвижения демократии и защиты прав человека, а показатели американской ОПР, направляемой в сектор коммуникаций Египта снизились до нулевой отметки. Заметным исключением здесь может служить разве что 2005 год, когда был обновлён стратегический план развития коммуникационной отрасли Египта (*Egypt Telecommunications Master Plan II*), в котором упор был сделан на новые цифровые технологии, включая голосовую связь через Интернет (*VoIP*) и широкополосный доступ. Всё это происходило в достаточно сложных условиях, когда Палата представителей Конгресса США проявляла открытую враждебность по отношению к авторитарному режиму Х. Мубарака. В результате фактического отказа Сената США продолжать спонсировать экономический

сектор страны эта попытка не получила продолжения, и поток американской ОПР в египетский сектор коммуникаций полностью иссякает, не возобновляясь даже в период сравнительной активизации экономической помощи после событий «арабской весны» [Бартенев В.И., 2019a].

Весьма крупные объёмы помощи в секторе ИКТ поступали также в Ирак – после свержения режима С. Хусейна в 2003 г. Реализовавшиеся здесь комплексные программы реконструкции включали в том числе элементы восстановления повреждённых (и строительства новых) объектов телекоммуникационной инфраструктуры. Всего за два года, в 2003–2005 гг. в Ираке были реализованы проекты ОПР в секторе коммуникаций общей стоимостью почти полмиллиарда долларов (478 млн). Помощь предоставлялась в форме грантов, а не кредитов. При этом интересно, что значительные объёмы помощи развитию сектора коммуникаций в Ираке были направлены также через программу реагирования на чрезвычайные ситуации *CERP* (*Commander's Emergency Response Program*)⁶, в соответствии с мандатом которой боевые командиры на местах получили возможность самостоятельно инициировать и администрировать небольшие проекты СМР в зонах присутствия ВС США. Однако после прохождения наиболее активной фазы процесса восстановления Ирака в 2005 г. помощь США этой стране в секторе ИКТ стала существенно сокращаться, что подчёркивало преобладание геостратегических императивов над собственно девелопменталистскими мотивами.

Помимо Египта и Ирака в 2000-е годы действительно крупные проекты помощи в секторе ИКТ реализовывались Соединёнными Штатами лишь в Афганистане при второй администрации Дж. Буша-младшего (2004–2006 гг.) и во время первого срока правления Б. Обамы (2009–2011 гг.). По подсчётам Специального генерального инспектора по реконструкции Афганистана, с 2002 по 2016 г. финансовые потоки по государственной линии, включая помощь в афганский сектор ИКТ, со стороны США составили порядка 2,6 млрд долл. Большая часть этих средств (2,5 млрд долл.) была распределена Министерством обороны США, в то время как гражданские министерства и ведомства, участвующие в содействии международному развитию, распорядились лишь небольшой частью в 0,1 млрд долл.) [28]⁷. Министерство обороны в первую очередь занималось обеспечением телекоммуникационным оборудованием силовых структур Афганистана – только на тактические радиоприёмники и передатчики, а также сопутствующие услуги по монтажу, эксплуатации и обучению пользованию данным оборудованием в рамках шести гигантских проектов было затрачено 1,8 млрд долл. На общегражданские же цели (восстановление национальной се-

⁶ Подробнее о *CERP* (см.: [Бартенев В.И., 2019a])

⁷Цены, вероятно, представлены на момент предоставления помощи (*current prices*), что меняет общую сумму максимум на 29,65% при использовании дефляторов ОЭСР к ценам 2018 г., но не влияет на общий вывод о значительности этих потоков.

ти линий связи) было отведено более чем в 3 раза меньше средств – всего 584 млн долл. Применение нашёл и опыт программы *CERP*, обкатанный в Ираке, – было реализовано в общей сложности 477 мелких проектов на общую сумму 19 млн долл. Несмотря на небольшой объём, почти все проекты *CERP* являются «чистой ОНР», по терминологии КСР ОЭСР, и составили почти четверть ОНР в секторе ИКТ, предоставленной Афганистану за период 1995–2018 гг. В общем же, из-за доминирования военно-ориентированных проектов, из всего объёма средств, поступивших в сектор коммуникаций Афганистана по государственной линии из США, критериям ОНР соответствовало лишь 78 млн долл. При этом основной пик поставок ОНР в Афганистан пришёлся на 2002–2004 гг., а также на 2012 год.

В последующие пять лет, до 2017 г. и прихода к власти Д. Трампа, США почти полностью отказались от реализации программ и проектов СМР для продвижения ИКТ-проектов как в Афганистане, так и в других государствах-реципиентах, ограничиваясь публикацией стратегий, доктрин и заметок⁸.

НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ В АМЕРИКАНСКОЙ ПОМОЩИ СЕКТОРУ ИКТ

В то время как США были заняты изданием политических деклараций о помощи развивающимся странам в секторе ИКТ, Китай стремительно нарастил объёмы своего портфеля программ и проектов СМР в соответствующей области. По данным лаборатории «ЭйдДата» (*AidData*) в американском Колледже Вильгельма и Марии, годовые объёмы помощи развитию в секторе коммуникаций со стороны КНР превышают соответствующий показатель любого из членов КСР ОЭСР, включая США, в несколько раз⁹.

В этих условиях высокопоставленные американские чиновники и военные начали призывать руководство страны активизировать свою деятельность на данном направлении. Показательным примером в этом отношении может служить дискуссия на семинаре «Цифровой Шёлковый путь Китая», организованном вашингтонским Центром стратегических и международных исследований в феврале 2019 г. Несколько спикеров, включая бывшего заместителя главы Киберкомандования США (*U.S. Cybercom*) генерал-лейтенанта У. Мэйвила, призвали американские власти, и конкретно АМР США, «стратегически использовать инструменты помощи» для противостояния Китаю путём выделения грантов и

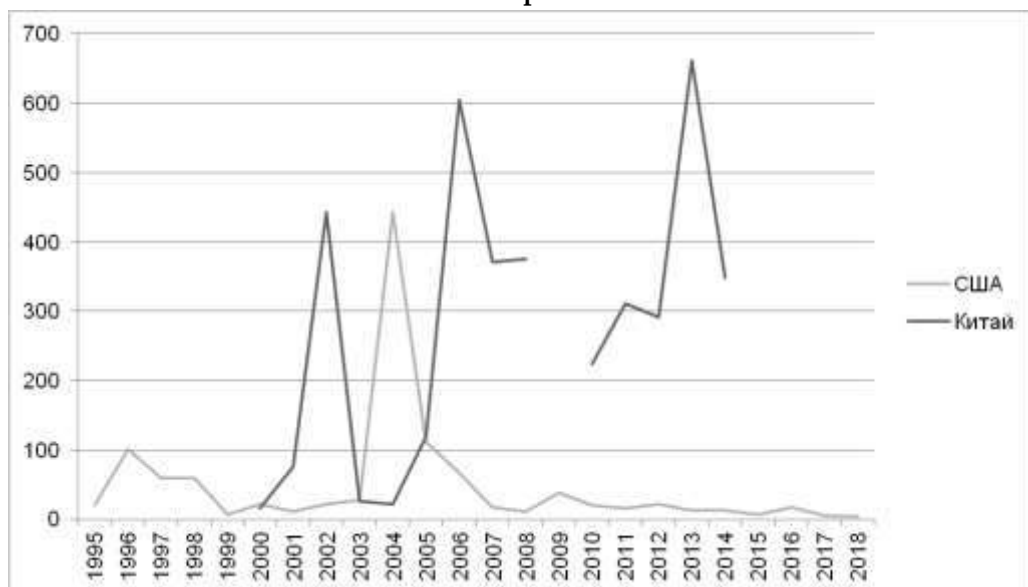
⁸ Те программы, которые всё же остались, в основном, относятся к категории «технической помощи», а также реализуются скромными объёмами вне территории реципиента. См., например: [29]

⁹ В качестве данных по китайской помощи развитию используются данные *AidData* о потоках, «приравненных к официальной помощи развитию ОЭСР». Подробнее о методологии «приравнивания» см.: [31]. Данные приведены в ценах 2018 г., расчёт по изменениям цен производился автором на основе официальных дефляторов КСР ОЭСР в среднем по донорам.

льготных займов на покупку исключительно американского ИКТ-оборудования [30].

Рисунок 3

Объёмы ОПР в секторе ИКТ США и КНР



Составлено автором на основе базы статистических данных Комитета по содействию развитию ОЭСР с разбивкой по секторам [21].

Параллельно США сознательно усиливают санкционное давление на поставщиков оборудования из Китая (ZTE, Huawei). События разворачиваются достаточно интенсивно – не так давно, на пике обвинений КНР в краже интеллектуальной собственности, сенаторы-республиканцы Дж. Хоули, М. Рубио и Р. Скотт предложили ввести крупные и полномасштабные санкции в отношении технологического сектора КНР, в первую очередь – против ИКТ-компаний [32]. Сегодня, в контексте близящегося подписания новых разделов торговой сделки между США и КНР, этот план был отодвинут, но на момент написания статьи, законопроект все ещё формально находится на рассмотрении Сената США.

Активизируя усилия на этом направлении АМР и Госдепартамент США в последней версии Совместного стратегического плана действий одной из задач на перспективу до 2022 г. определяют «продвижение регулятивных режимов, которые обеспечивают свободу трансграничных потоков данных и цифровой торговли» [33]. Вероятно, что такие новые условия, специфические для сектора ИКТ, станут краеугольным камнем в формате «обусловленной» помощи.

Вне официального нарратива зреют новые идеи, трансформирующие старые представления. Так, тезис о взаимосвязи ИКТ и уровня демократизации се-

годня приобрёл совершенно иное звучание: утверждается, что китайская помощь в соответствующей области укрепляет диктатуры, подталкивает государства со слабыми демократическими ценностями к цензуре и тотальной слежке [3]. Высказываются и подозрения в преднамеренном устройстве «закладок», уязвимостей оборудования, которые позволят китайским властям следить за интернет-трафиком или даже производить атаки на критическую инфраструктуру. Особый интерес в этой связи может представлять пока ещё не опубликованная Цифровая стратегия АМР США, которая, по некоторым оценкам, станет основой новой идеологической системы американской помощи в секторе ИКТ [34].

На фоне изменения доктринальных установок происходят и значимые институциональные перемены. На повестке дня стоят планы по реорганизации АМР США и созданию в нём новых бюро. Вполне вероятно, что портфель сектора ИКТ в структуре Агентства полностью отойдёт планируемому Бюро по развитию, демократии и инновациям [35: 8]. В то время как АМР США все ещё находится на стадии реорганизации, благодаря вниманию к вопросам поддержки экспорта со стороны администрации Д. Трампа, на первый план выходит Агентство США по торговле и развитию (*USTDA*) которое реализует всё больше программ в секторе ИКТ, причём в первую очередь в соседних с Китаем странах Южной и Юго-Восточной Азии [36]. Особый интерес вызывает, например, программа Агентства «Партнёрство за цифровую подключённость и кибербезопасность», которая, возможно, выльется в абсолютно новое направление американской политики помощи – содействие развитию кибербезопасности [Schia N., 2016].

Американская помощь в секторе ИКТ стоит на пороге перемен – превосходство в критически важном секторе является необходимым условием продолжения американской гегемонии. Длительный период практического отсутствия в предоставлении в секторе делает США «догоняющим игроком». Поэтому, судя по ситуации с *ZTE* и *Huawei*, стоит ожидать жёстких мер с обеих сторон, что поставит развивающиеся страны перед стратегическим выбором, подкреплённым не только идеологическими установками и боязнью перед санкциями, но и техническими моментами операционной совместимости китайского и американского оборудования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом, можно с уверенностью говорить о том, что опасения американских аналитических центров по поводу отставания США на рынке содействия развитию сектора ИКТ имеют весьма серьёзные основания и отражают объективно существующие тенденции в перераспределении сил в данной области. США отстают не только от своих коллег по «клубу доноров» КСР ОЭСР, таких как Япония и Республика Корея, но и от своего главного стратегического соперника – Китая.

Актуализация проблемы поиска рынков сбыта для высокотехнологичных товаров американского производства, а также повышенный интерес к регулированию сектора со стороны властей развивающихся стран может предопределить активизацию усилий США по использованию инструментов СМР в секторе ИКТ. Представляется, что эта активность будет основываться на новой системе установок и институтов помощи в этом секторе, а также на новых специфических для сектора условиях предоставления помощи, таких как либерализация контроля над трансграничными потоками данных и обеспечение кибербезопасности.

Однако в новых условиях США будут играть роль уже не лидера, а «догоняющего игрока», что может существенно осложнить реализацию поставленных задач на данном направлении внешней политики и внешнеэкономической деятельности. Возвращение же США в сектор ИКТ в странах Глобального Юга почти наверняка приведёт к новому витку противостояния великих держав и формированию разнонаправленных экосистем, а возможно, и к новому «железному» занавесу, в этот раз предопределённого операционной несовместимостью самого аппаратного оборудования – «железа».

ИСТОЧНИКИ

1. Remarks by President Trump on United States 5G Deployment. The White House. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-united-states-5g-deployment/> (accessed 16.12.2019).

2. Attorney General William P. Barr Delivers the Keynote Address at the Department of Justice's China Initiative Conference. The U.S. Department of Justice. Available at: <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-william-p-barr-delivers-keynote-address-department-justices-china> (accessed 01.03.2020).

3. Kliman D. Why the United States Needs a Digital Development Fund. Center for a New American Security. Available at: <https://www.cnas.org/publications/commentary/why-the-united-states-needs-a-digital-development-fund> (accessed 01.03.2020).

4. Cybersecurity or Protectionism? Defusing the Most Volatile Issue in the U.S.-China Relationship. Available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/cybersecurity-or-protectionism-defusing-most-volatile-issue-us-china> (accessed 03.03.2020).

5. Bucci S. The Threat Isn't Coming, It's Here: Security Dangers Imminent If China Controls 5G. Available at: <https://www.heritage.org/asia/commentary/the-threat-isnt-coming-its-here-security-dangers-imminent-if-china-controls-5g> (accessed 01.03.2020).

6. Homepage. The Progress & Freedom Foundation. Available at: <http://www.pff.org/> (accessed: 28.02.2020).

7. Global Communications: Opportunities for Trade and Aid. Available at: https://govinfo.library.unt.edu/ota/Ota_1/DATA/1995/9535.PDF (accessed 01.03.2020).

8. USAID LearnLink - Digital Opportunities for Development: a Sourcebook on Access and Applications. 2003. Available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACT484.pdf (accessed: 20.02.2020). P. 335

9. Excerpts from Transcribed Remarks by the President and the Vice President to the People of Knoxville on Internet for Schools. Available at: <https://govinfo.library.unt.edu/npr/library/speeches/101096.html> (accessed 21.03.2020).

10. Al Gore Speech, Information Superhighways, International Telecommunications Union, March 21, 1994: AMDOCS: Documents for the Study of American History. Available at: <http://vlib.iue.it/history/internet/algorespeech.html> (accessed 22.02.2020).

11. Digital Divide? What Digital Divide? Cato Institute. Available at: <https://www.cato.org/publications/commentary/digital-divide-what-digital-divide> (accessed 28.02.2020)

12. Information and Communication Technology for Development: USAID's Worldwide Program. 2004. Available at: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABZ702.pdf (accessed 20.02.2020).

13. The Internet and ICTs for Economic Growth. 2015. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/255011.pdf> (accessed 23.03.2020).

14. The 2010 Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2010 Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/153108.pdf> (accessed 23.03.2020).

15. The 2015 Quadrennial Diplomacy and Development Review. 2015. Available at: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/255011.pdf> (accessed 23.03.2020).

16. Homepage. U.S. Agency for International Development. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/ict-hub-%E2%80%93-global-development-alliance>, <https://www.usaid.gov/kosovo/news-information/news/usaid-helps-launch-fifth-annual-girls-ict-day>, <https://www.usaid.gov/moldova/fact-sheets/fact-sheet-moldova-ict-excellence-center> (accessed 10.01.2019)

17. Homepage. Center for Digital Development – Homepage. Available at: <http://www.digitaldevelopment.org/> (accessed 23.12.2019)

18. Homepage. U.S. Agency for International Development, Laboratory/Center for Digital Development. Available at: <https://www.usaid.gov/digital-development> (accessed 23.12.2019)

19. Our Mission. USTDA.gov. Available at: <https://ustda.gov/about/mission> (accessed: 14.03.2020).

20. Foreign Aid Explorer: Data Query. U.S. Agency for International Development Website. Available at: <https://explorer.usaid.gov//query> (accessed 05.12.2019)

21. Aid (ODA). II. 2. Communications. OECD.Stat. Available at: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE5#> (accessed 28.02.2020)

22. Chronology of USAID's Leland Initiative. Available at: <https://web.archive.org/web/20000823014306/http://www.usaid.gov/leland/chrono.htm> (accessed: 01.03.2020).

23. McCann's Speech Before the 1999 AFCOM Ministerial. Available at: https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/990604_mccann_afcom.html (accessed 02.03.2020).

24. Jordan Digital Freedom Initiative. Available at: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/06/20040609-31.html> (accessed: 02.03.2020).

25. Bush Offers Digital Freedom to Senegal. 2003. Available at: https://www.arnnet.com.au/article/62900/bush_offers_digital_freedom_senegal/ (accessed 23.03.2020).

26. United States Congress Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for 2002: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, One Hundred Seventh Congress, First Session. 2001. Available at: <https://catalog.hathitrust.org/Record/102258720?type%5B%5D=all&lookfor%5B%5D=Foreign%20operations%2C%20export%20financing%2C%20and%20related%20programs%20appropriations%20for%202001&ft=> (accessed 09.12.2019).

27. Commerce Business Daily, U.S. Department of Commerce, No. 2744. Operation of Telecom Egypt's Network Operations Center. Available at: <https://books.google.ru/books?id=vFUBzIu7cWcC&hl=ru&pg=PP4#v=onepage&q&f=true> (accessed 10.12.2019)

28. Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. Afghanistan's Information and Communications Technology Sector: U.S. Agencies Obligated Over \$2.6 Billion to the Sector, but the Full Scope of U.S. Efforts is Unknown. Available at: <https://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR-16-46-AR.pdf> (accessed 04.01.2020).

29. Global Broadband and Innovation (GBI) Program. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1871/Global_Broadband_and_Innovation_GBI_Program.pdf (accessed 10.03.2020).

30. Center for Strategic and International Studies. China's Digital Silk Road – Transcript. 05.02.2019. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/190211_Chinas_Digital_Silk_Road.pdf (accessed 03.06.2019)

31. Strange A.M. [и др.]. AidData. AidData Methodology: Tracking Underreported Financial Flows (TUFF). 2017. Available at: http://docs.aiddata.org/ad4/pdfs/AidDataTUFF_Methodology_1.3.pdf (accessed 15.01.2020)

32. Hawley J. United States Congress Draft Bill - China Technology Transfer Control Act of 2019. Available at: https://www.hawley.senate.gov/sites/default/files/2019-05/2019_05_10_China-Technology-Transfer-Control-Act.pdf/ (accessed 16.12.2019)

33. U.S Agency for International Development and U.S Department of State Joint Strategic Plan FY 2018-2022 Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (accessed 18.12.2019).

34. Donor Support to the Digital Economy in Developing Countries: A 2018 Survey of Public and Private Organizations: United Nations Conference on Trade and Development, 2019.

35. United States Government Accountability Office: Global Development Lab - USAID Leverages External Contributions but Needs to Ensure Timely Data and Transparent Reporting. 2018. P. 8

36. USTDA Supports ICT Access in the Philippines, Creating Opportunities for U.S. Companies / USTDA.gov. Available at: <https://ustda.gov/news/press-releases/2019/ustda-supports-ict-access-philippines-creating-opportunities-us-companies> (accessed 10.03.2020).

37. Clyde M. 2005. CRS Issue Brief for Congress - Egypt-United States Relations. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/20050413_IB93087_20081312d9e5b967de5fcadb7c0966bb4b6e5c22.pdf (accessed 20.03.2020).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ашмянская И.С. 2011. Иностранная помощь развитию в сфере информационно-коммуникационных технологий. *Вестник МГИМО Университета*. № 5. С. 77–86.

Бартенев В.И. 2019а. Американская помощь Египту после начала «арабской весны»: внутренние и внешние детерминанты. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 8. С. 54–74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7

Бартенев В.И. 2019b. Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестандартных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки). *Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие)*. № 21. С. 168–179.

Бартенев В.И. 2018. Помогать хрупким государствам сквозь призму риска-менеджмента: лабиринт объяснительных гипотез. *Международные процессы*. № 4. С. 20–41.

Белецкая М.Ю. 2019. Перспективы участия США в системе содружества международного развитию. *США & Канада: экономика, политика, культура*. № 12. С. 37–52. DOI: 10.31857/S268667300007687-5

Иностранная помощь. 2013 / Под ред. Л.М. Капицы. М.: МГИМО-Университет. 652 с.

Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт. 2018 / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В. Тогановой. М.: ИМЭМО РАН, 248 с.

Шакиров А.Р. 2012. США: официальная помощь развитию. *Мировая экономика и международные отношения*. № 3. С. 43–51.

REFERENCES

Ashmjanskaja I.S. 2011. Inostrannaja pomoshh' razvitiju v sfere informacionno-kommunikacionnyh tehnologij. *Vestnik MGIMO Universiteta*. No. 5. P. 77-86.

Bartenev V.I. 2019a. U.S. Assistance to Egypt after the Arab Spring: Domestic and External Determinants. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 8. P. 54-74. DOI: 10.31857/S032120680005967-7

Bartenev V.I. 2019b. Specifika podhodov administracii D. Trampa k strategicheskomu ispol'zovaniju resursov vneshnej pomoshhi v nestabil'nyh regionah mira (na primere Blizhnego Vostoka i Severnoj Afriki). *Menjajushhijsja Zapad i ego rol' v regulirovanii global'nyh processov (Mirovoe razvitie)*. No. 21. P. 168-179.

Bartenev V.I. 2018. Pomoshh' hrupkim gosudarstvam skvoz' prizmu risk-menedzhmenta: labirint ob'jasnitel'nyh gipotez. *Mezhdunarodnye processy*. V. 16. No. 4. P. 20-41.

Beletskaya M. (2019). Prospects of the U.S. Participation in the International Development Assistance System. *USA & Canada: Economics – Politics – Culture*. No. 12. P.37-52. DOI: 10.31857/S268667300007687-5

Gunkel D.J. 2003. Second Thoughts: toward a Critique of the Digital Divide. *New Media & Society*. V. 5. No. 4. P. 499-522.

Horrocks I., Pratchett L. 1995. *Democracy and New Technology*. Nottingham: Trent University. 208 p.

Howland J. 1998. The 'Digital Divide': Are we becoming a world of technological 'haves' and 'have-nots?'. *The Electronic Library*. T. 16. № 5. pp. 287–289

Inostrannaja pomoshh'. 2013 / Ed. by L.M. Kapica. M.: MGIMO-Universitet. 652 p.

Schia N. 2016 'Teach a person how to surf': Cyber Security as Development Assistance. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs Report. P. 1-36.

Shakirov A.R. 2012. SShA: oficial'naja pomoshh' razvitiju. *Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija*. No. 3. P. 43-51.

Sodejstvie mezhdunarodnomu razvitiju kak instrument vneshnej politiki: zarubezhnyj opyt. 2018 / Ed. by V.G Baranovskij., Ju.D. Kvashnin, N.V. Toganova. M.: IMEMO RAN, 248 p.

Tsagarousianou R. 2000. Electronic Democracy in Practice: One, Two, Three... Countless Variants. *Hermès*. Т. 2. Р. 6-27.

Winner L. 1980. Do Artifacts Have Politics? *Daedalus*. V. 109. No. 1.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ГОМБОИН Зорикто Эрдэниевич, аспирант кафедры международных организаций и мировых политических процессов; эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, д.1 стр. 46.

Инженер по международно-правовой защите второй категории Научно-исследовательского института радио. Российская Федерация, 105064, Москва, ул. Казакова 16.

Zorikto GOMBOIN, Post-graduate student at Moscow State University; expert at Center for Security & Development Studies, School of World Politics of Lomonosov Moscow State University.

1, build. 46, Leninsky Gory, Moscow, 119991, Russian Federation.

Project specialist at Radio Research and Development Institute.

16 Kazakova str., Moscow, 105064, Russian Federation