



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Факультет мировой экономики и мировой политики

Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России

Доклад по итогам ситуационного анализа



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Факультет мировой экономики и мировой политики

Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России

Доклад по итогам ситуационного анализа

Подготовлен авторским коллективом Центра изучения Африки
и Центра комплексных европейских и международных исследований
Факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ



Москва

«Международные отношения»

УДК [323:502.1](470+571)
ББК 65.28(2Рос)-18+20.1(2Рос)
А94

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»
Факультет мировой экономики и мировой политики

Африка : перспективы развития и рекомендации для политики России : доклад по итогам
А94 ситуационного анализа. — М. : Международные отношения, 2021. — 142 с. : ил.

ISBN 978-5-7133-1710-2

Доклад подготовлен авторским коллективом Центра изучения Африки и Центра комплексных европейских и международных исследований факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

УДК [323:502.1](470+571)
ББК 65.28(2Рос)-18+20.1(2Рос)

ISBN 978-5-7133-1710-2

- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021
- © Подготовка к изданию и оформление. ООО «Издательство “Международные отношения”», 2021

Руководитель программы ситуационных анализов, проводимых под эгидой МИД России при участии Комитета по международным делам Государственной Думы РФ, общественного Совета по внешней и оборонной политике и журнала «Россия в глобальной политике» С. А. Караганов

Авторский коллектив:

- МАСЛОВ**
Андрей Александрович — ассоциированный сотрудник НИУ ВШЭ,
основной автор доклада
- СВИРИДОВ**
Всеволод Юрьевич — кафедра африканистики СПбГУ, научный сотрудник
ООО «Интеграция экспертизы»
- СУСЛОВ**
Дмитрий Вячеславович — заместитель директора Центра комплексных европейских
и международных исследований НИУ ВШЭ, *руководитель
Рабочей группы по подготовке ситуационных анализов*
- МЕЗЕНЦЕВ**
Станислав Васильевич — старший научный сотрудник Института Африки РАН, вице-
президент Фонда содействия развитию стран Азии и Африки,
исполнительный директор Координационного комитета по эконо-
мическому сотрудничеству со странами Африки (АФРОКОМ)
- ЗАЙЦЕВ**
Вадим Юрьевич — руководитель направления ООО «Интеграция экспертизы»

Консультанты авторского коллектива:

- БАКЛАНОВ**
Андрей Глебович — Чрезвычайный и Полномочный Посол, профессор
департамента зарубежного регионоведения НИУ ВШЭ
- ГЕВЕЛИНГ**
Леонид Владимирович — профессор Института стран Азии и Африки МГУ
- ЗЕЛЕНЕВ**
Евгений Ильич — руководитель департамента востоковедения
и африканистики НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге
- МОРОЗОВ**
Игорь Николаевич — сенатор, член Комитета Совета Федерации по экономической
политике, председатель Координационного комитета по эконо-
мическому сотрудничеству со странами Африки (АФРОКОМ)

Africa: Development Prospects and Recommendations for Russia's Policy

Report Based on the Situation Analysis

Situation analysis was conducted under the auspices of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, with the support of the Committee on International Affairs of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, the Council on Foreign and Defense Policy (CFDP) and *Russia in Global Affairs Journal*.

Publishing Editor, Head of the Team of Authors and Moderator of the Situation

Analysis — Sergei A. KARAGANOV, Dean and Academic Supervisor of the Faculty of World Economy and International Relations of the National Research University–Higher School of Economics (HSE University), Honorary Chairman of the Presidium, Council on Foreign and Defense Policy, Head of the Situation Analyses Program.

Authors of the Report:

Andrey A. MASLOV — Associated Fellow, HSE University;
main author of the Report

Vsevolod Yu. SVIRIDOV — Department of African Studies, St. Petersburg State University;
Researcher, Intexpertise, LLC

Dmitry V. SUSLOV — Deputy Director, Center for Comprehensive European and International Studies, HSE University;
Head of the Working Group for the Situation Analyses Preparation

Stanislav V. MEZENTSEV — Senior Research Fellow, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences; Vice-President, Asian and African Development Assistance Foundation; Executive Director, Coordination Committee for Economic Cooperation with African Countries (AFROCOM)

Vadim Yu. ZAITSEV — Head of Division, Intexpertise, LLC

Consultants to the Team of Authors:

Andrei G. BAKLANOV — Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary; Professor, School of International Regional Studies, HSE University

Leonid V. GEVELING — Professor, Institute of Asian and African Studies, Moscow State University

Yevgeny I. ZELENEV — Head, Department of Asian and African Studies, HSE University Campus in St. Petersburg

Igor N. MOROZOV — Senator, Member of the Committee on Economic Policy, Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; Chairman, Coordination Committee for Economic Cooperation with African Countries (AFROCOM)

Список участников ситуационного анализа 22 апреля 2021 г.

- 1. АГАНИН**
Айдар Рашидович —
заместитель директора департамента
внешнеполитического планирования
МИД России
- 2. БАКЛАНОВ**
Андрей Глебович —
Чрезвычайный и Полномочный Посол,
профессор Департамента зарубежного
регионоведения НИУ ВШЭ
- 3. ВЕЛИКИХ**
Григорий Павлович —
заместитель руководителя Фонда
«Росконгресс»
- 4. ГАРШИНА**
Ольга Владимировна —
начальник департамента внешних
связей АО «Объединенная зерновая
компания»
- 5. ДЕГТЕРЕВ**
Денис Андреевич —
заведующий кафедрой теории и истории
международных отношений РУДН,
профессор МГИМО, профессор СПбГУ
- 6. ДРОБИНИН**
Алексей Юрьевич —
и.о. директора департамента
внешнеполитического планирования
МИД России
- 7. ЕМЕЛЬЯНОВ**
Андрей Львович —
профессор кафедры востоковедения
МГИМО
- 8. ИВАНОВ**
Алексей Юрьевич —
директор Международного центра
конкурентного права и политики
БРИКС НИУ ВШЭ, директор Института
права и развития ВШЭ – Сколково
- 9. ИГНАТЬЕВ**
Валентин Сергеевич —
Председатель Подкомитета
по стратегическому сотрудничеству
России со странами Африки
и Ближнего Востока
Торгово-промышленной палаты РФ
- 10. ИЛЯНИН**
Владимир Владимирович —
заместитель директора по работе
с государственными органами власти
и международному сотрудничеству
Gazprom International
- 11. КАРАГАНОВ**
Сергей Александрович —
декан факультета мировой экономики
и мировой политики НИУ ВШЭ,
Почетный Председатель Президиума
СВОП, ведущий ситуационного анализа
- 12. ЛУКЬЯНОВ**
Григорий Валерьевич —
заместитель заведующего
базовой кафедры Института
востоковедения РАН,
факультет мировой экономики
и мировой политики НИУ ВШЭ
- 13. МАРГЕЛОВ**
Михаил Витальевич —
исполнительный вице-президент
Акционерной финансовой корпорации
«Система» (ПАО АФК «Система»),
бывший специальный представитель
Президента России по сотрудничеству
со странами Африки
- 14. МАСЛОВ**
Андрей Александрович —
ассоциированный сотрудник НИУ ВШЭ

- 15. МЕЗЕНЦЕВ**
Станислав Васильевич — старший научный сотрудник Института Африки РАН, вице-президент Фонда содействия развитию стран Азии и Африки, исполнительный директор Координационного комитета по экономическому сотрудничеству со странами Африки (АФРОКОМ)
- 16. МОЛОТКОВ**
Иван Николаевич — заместитель директора департамента Ближнего Востока и Северной Африки МИД России
- 17. МОРОЗОВ**
Игорь Николаевич — сенатор, член Комитета Совета Федерации по экономической политике, председатель Координационного комитета по экономическому сотрудничеству со странами Африки (АФРОКОМ)
- 18. НИКОЛАЕВА**
Екатерина Андреевна — заместитель начальника отдела по сопровождению проектов в Африке АК «Алроса» (ПАО)
- 19. ПРИМАКОВ**
Евгений Александрович — руководитель Россотрудничества
- 20. ПУХОВ**
Руслан Николаевич — директор Центра анализа стратегий и технологий
- 21. РАЗЛИВАЕВ**
Антон Алексеевич — заместитель директора департамента развития двустороннего сотрудничества Минэкономразвития России
- 22. СУСЛОВ**
Дмитрий Вячеславович — заместитель директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ
- 23. ТКАЧЕНКО**
Всеволод Игоревич — директор Департамента Африки МИД России
- 24. ФАЗЕЛЬЯНОВ**
Энварбик Михайлович — Чрезвычайный и Полномочный Посол (в отставке)
- 25. ЦАЙЗЕР**
Наталья Гербертовна — Председатель Правления Союза «Африканская Деловая инициатива»

Административная поддержка:

- 1. СЛЮСАРЧУК**
Полина Алексеевна — заместитель директора Центра изучения Африки факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ
- 2. АРТЕМЬЕВ**
Егор Максимович — заместитель руководителя отдела международного сотрудничества Фонда Росконгресс
- 3. СОКОЛОВА**
Анна Константиновна — младший научный сотрудник ЦКЕМИ НИУ ВШЭ
- 4. КУРБАТОВ**
Александр Иванович — стажер-исследователь ЦКЕМИ НИУ ВШЭ

Оглавление

Авторский коллектив	4
Authors of the Report	5
Список участников ситуационного анализа	6
Предисловие	10
Preface	11
0. Краткое содержание	12
0.1. Африка в мировой экономике и международных отношениях	12
0.2. Нынешняя политика России в Африке	19
0.3. Рекомендации для политики России в Африке	24
I. Африка в меняющемся мире	30
1.1. Африка в мировой экономике	30
1.1.1. Общая оценка и перспективы экономического развития.....	30
1.1.2. Природные ресурсы Африки.....	38
1.1.3. Население Африки.....	39
1.1.4. Образование и медицина.....	40
1.1.5. Энергетика.....	42
1.1.6. Транспорт и инфраструктура.....	47
1.1.7. Африка в международной финансовой системе.....	49
1.1.8. Основные внешнеторговые партнеры Африки.....	50
1.2. Африка в международных отношениях	52
1.2.1. Африка как субъект мировой политики: оценка перспектив региональной интеграции.....	52
1.2.2. Проблемы безопасности, связанные с Африкой.....	54
1.2.3. Африка как партнер в области военно-технического сотрудничества (ВТС).....	58
1.2.4. Иностранное военное присутствие в Африке.....	59
1.2.5. Политика других центров силы в отношении Африки.....	60
1.2.5.1. Политика Китая.....	60
1.2.5.2. Политика США.....	63
1.2.5.3. Политика ЕС и стран Западной Европы.....	65
1.2.5.4. Политика Индии.....	68
1.2.5.5. Политика Турции.....	70
II. Политика России в отношении Африки на современном этапе	72
2.1. Институциональные и нормативные рамки сотрудничества	72
2.2. Оценка нынешнего состояния политического сотрудничества	75
2.3. Торгово-экономическое сотрудничество	79
2.4. Культурно-гуманитарное сотрудничество	83
2.5. Российская зарубежная помощь странам Африки	86
2.6. Двусторонние отношения с африканскими странами	89

III. Оптимизация политики России в Африке: рекомендации	93
3.1. Что Африка может дать России	93
3.1.1. Африка как рынок сбыта.....	93
3.1.2. Африка как дружественный России партнер на международной арене.....	96
3.2. Что Россия может дать Африке? Перспективные ниши и возможности	99
3.3. Формирование и публичное оглашение комплексной стратегии России в отношении Африки	105
3.3.1. Первый (верхний) уровень — отношения с Африкой как с единым целым в лице Африканского союза.....	105
3.3.2. Второй уровень предлагаемой российской стратегии — отраслевые инициативы (в соответствии с теми концептуальными рамками, которые созданы на уровне Россия — Африканский союз).....	107
3.3.3. Третий уровень предлагаемой стратегии сотрудничества России с Африкой — страновые приоритеты.....	108
3.4. Практические рекомендации	110
3.4.1. Формулирование, обсуждение и публикация «Стратегии России в отношении Африки».....	110
3.4.2. Оптимизация институциональной архитектуры российской политики в Африке и существующих форматов партнёрства.....	112
3.4.3. Экспертиза проектов и отраслевые инициативы содействия развитию.....	115
3.4.4. Оптимизация российской политики в области содействия международному развитию.....	119
3.4.5. Укрепление материальной, институциональной и кадровой базы гуманитарной политики России в Африке.....	120
3.4.6. Координация работы с внеафриканскими партнёрами.....	122
Executive Summary of the Report	125
1. Africa in the World Economy and International Relations	125
2. Russia's Current Policy in Africa	130
3. Recommendations for Russia's Policy in Africa	134
Situation Analysis Participants List	140

Предисловие

Данный доклад подготовлен по итогам ситуационного анализа, состоявшегося 22 апреля 2021 г. в рамках реализуемой факультетом мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ программы ситуационных анализов под эгидой МИД России и при поддержке Комитета по международным делам Государственной Думы РФ, общественного Совета по внешней и оборонной политике и журнала «Россия в глобальной политике».

Первый вариант доклада был подготовлен в конце 2020 г. и затем существенно доработан в результате серии закрытых обсуждений с участием консультантов авторского коллектива, руководителя программы ситуационных анализов и отдельных представителей экспертного сообщества. Подготовленный в результате материал был серьезно доработан по итогам обсуждения на ситуационном анализе. Авторский коллектив выражает глубокую благодарность участникам ситуационного анализа, идеи и замечания которых были максимально учтены. По ряду вопросов мнения участников ситуационного анализа разошлись, порой носили диаметрально противоположный характер. Авторский коллектив отметил эти вопросы в тексте.

Отдельную благодарность авторский коллектив и руководитель программы ситуационных анализов выражают консультантам авторского коллектива, которые подготовили отзывы на первый вариант доклада и ценные рекомендации по его улучшению, большая часть из которых была учтена в той его версии, которая обсуждалась на ситанализе, а также помогли авторскому коллективу работать над итоговой версией доклада.

Особую благодарность авторский коллектив и руководитель программы ситуационных анализов выражают послу по особым поручениям, руководителю Секретариата Форума партнерства Россия — Африка **О.Б. Озерову**, подготовившему подробную рецензию на первый вариант доклада, включая рекомендации по его совершенствованию. Она была исключительно полезна при подготовке как варианта для обсуждения на ситуационном анализе, так и представленного итогового варианта доклада.

Ответственность за окончательную версию доклада несут основной автор доклада — ассоциированный сотрудник НИУ ВШЭ **А.А. Маслов** и руководитель программы ситуационных анализов, научный руководитель-декан ФМЭиМП НИУ ВШЭ **С.А. Караганов**.

Preface

This report is based on the situation analysis, which took place on April 22, 2021, as part of the situation analyses program conducted by the Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University, under the auspices of the Russian Foreign Ministry, with the support of the State Duma Committee on International Relations, the Council on Foreign and Defense Policy, and the *Russia in Global Affairs Journal*.

The first version of the report was prepared at the end of 2020 and substantially amended after a series of closed discussions attended by the advisers, the head of the situation analyses program, and individual experts. The resulting material was significantly modified following the discussion at the situation analysis. The authors express sincere gratitude to the situation analysis participants, whose ideas and comments were taken into account as far as possible. On a number of issues, the opinions of the situation analysis participants differed and sometimes were even opposed. The authors have highlighted these issues in the text of the report.

Special acknowledgements by the authors and head of the situation analyses program go to the consultants of the authors' team for comments on the first version of the report and valuable recommendations, most of which were taken into account and entered the version prepared for discussion at the situation analysis sessions, and helped the authors in their work on the final report.

The authors' team and the head of the situation analyses program express their particular gratitude to Amb. **Oleg B. Ozerov**, Ambassador-at-Large and Head of the Secretariat of the Russia–Africa Partnership Forum, who prepared a detailed review of the first draft of the report and offered recommendations on its refinement. They were extremely helpful in preparing both the version discussed at the situation analysis, and the final — this — version of the report.

Responsibility for the final version of the report rests with its main author — Associated Fellow of the HSE University **Andrey A. Maslov**, and the Head of the Situational Analyses Program, Academic Supervisor and Dean of the Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University, **Sergei A. Karaganov**.



0. Краткое содержание

0.1. Африка в мировой экономике и международных отношениях

0.1.1. Роль Африки в системе мировой экономики и международных отношений растет поступательно, как минимум, с 1960-х гг. и, по мнению большинства участников обсуждения, в обозримом будущем продолжит расти. Хотя некоторые участники настаивали на том, что пессимистический сценарий — неспособность Африки стать целостным субъектом международных отношений и сформировать пространство устойчивого экономического роста в ближайшие десятилетия — исключать нельзя, вероятность этого сценария ниже, чем позитивного сценария или сценария статус-кво. В долгосрочной перспективе Африку следует рассматривать как регион со значительным потенциалом роста, консолидации и развития, менее других частей света раскрывший пока потенциал участия в международной хозяйственной и политической системе.

0.1.2. Для России Африка стала, во-первых, перспективным рынком сбыта товаров и услуг — продовольствия, информационных технологий, оружия, лекарств, услуг образования и здравоохранения. Во-вторых, важным и преимущественно дружественным внешнеполитическим партнером, сотрудничество с которым позволяет укреплять ее роль независимого глобального центра силы и содействовать формированию выгодного Российской Федерации справедливого полицентричного мироустройства. Ни одна из африканских стран не воспринимает Россию как врага, бывшего колонизатора или потенциального гегемона. Напротив, она, в отличие от большинства других мировых игроков, воспринимается как партнер, способный укрепить суверенитет и независимость стран континента и содействовать их развитию.

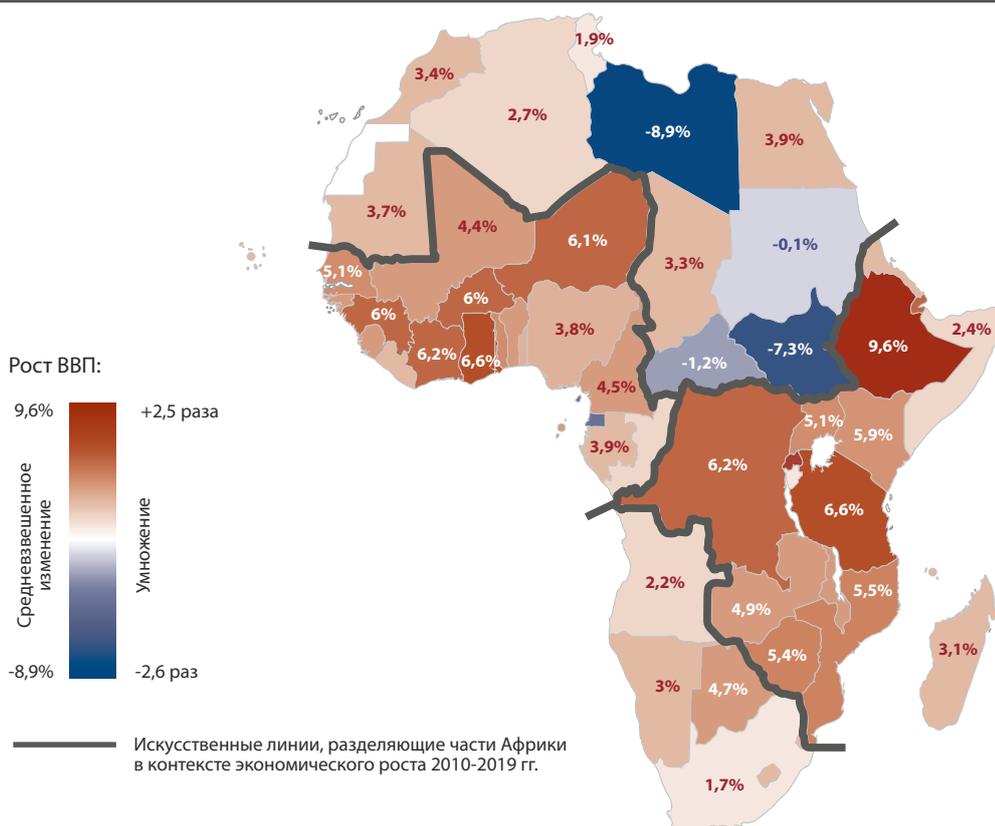
0.1.3. Два ключевых фактора обуславливают значение континента в долгосрочной перспективе: человеческий капитал и природные ресурсы. на 54 страны Африки совокупно приходится около 3 % мирового ВВП и 17 % населения земного шара. Возраст половины населения Африки — младше 20 лет (по миру в целом — младше 30 лет). Оба этих фактора до сих пор незначительно задействованы в международной хозяйственной системе и с нарастающей скоростью в нее вовлекаются. Следствиями становятся миграционные потоки, рост инвестиций в добывающие отрасли и инфраструктуру, растущие опережающими остальной мир темпами потребительские рынки, а также постепенное увеличение веса Африки и отдельных африканских стран в системе международных отношений.

0.1.4. В целом Африка является одним из быстро растущих регионов мира: совокупный ВВП стран континента в номинальном выражении вырос за прошедшее десятилетие в полтора раза и достиг на момент 2019 г. 2,4 трлн долл. Главная причина относительно высоких темпов роста — структурные сдвиги в африканской экономике и прежде всего демографические факторы: ежегодно рынок труда пополняют до 12 млн молодых людей в трудоспособном возрасте, быстро развивается урбанизация (за ближайшие 4–5 лет доля городского населения континента вырастет с 40 до 50 %). При этом большинство стран Африки пока тяготеет к периферии мировой хозяйственной системы, находится внизу глобальных производственных цепочек. К основным преимуществам континента большинство экспертов пока относит человеческие ресурсы, природные ресурсы и рынки сбыта (а не собственные передовые технологии).

0.1.5. Темпы экономического развития в Африке неравномерны (рис.1). По их динамике континент можно разделить на быстро растущий и ориентированный преимущественно на Китай Восток (средний темп роста за 10 лет — 6,3 %), относительно успешный в части темпов экономического развития Запад (средний темп роста — 4,5 %), сталкивающийся с серьезными экономическими проблемами и ориентированный на Европу Север (средний рост — 2,4 %) и пока экономически стагнирующий Юг (средний темп роста ВВП ЮАР за 2009-2019 гг. — 1,9 %). Лидерами экономического роста за этот период стали Эфиопия (9,6 % в среднем за 10 лет), Руанда (7,4 %), Танзания (6,6 %), ДР Конго (6,2 %), Кения (5,9 %). Вместе с тем, некоторые из этих стран (особенно ДРК и Эфиопия) сталкиваются с серьезными внутривнутриполитическими рисками, в то время как низкие темпы роста таких стран, как ЮАР (обладающая гораздо более развитой и диверсифицированной по сравнению с другими странами Африки экономикой) или Алжир не означают их непривлекательность как партнеров.

0.1.6. В ближайшие годы проблемные «большие» экономики продолжают оказывать негативное давление на общеконтинентальную статистику и не смогут выступить лидерами интеграции, экономического роста. Более же благополучные средние экономики-лидеры роста будут пока недостаточно сильны, чтобы определять архитектуру континентальной экономической интеграции и ее повестку, их роль ещё некоторое время (особенно в связи с последствиями пандемии) будет ограничена локальными моделями успеха, континентальное масштабирование которых начнется, скорее всего, уже после 2030 г. Однако для России партнерство именно с этими динамично развивающимися будущими лидерами (Эфиопия, Руанда, Танзания, ДР Конго, Кения, Гана, Кот-д’Ивуар) может стать приоритетным уже в ближайшие годы. Они могут стать важными рынками сбыта российской продукции в Африке и источниками потребительского спроса. Это, разумеется, не означает, что России надо уходить от сотрудничества с большими экономиками региона.

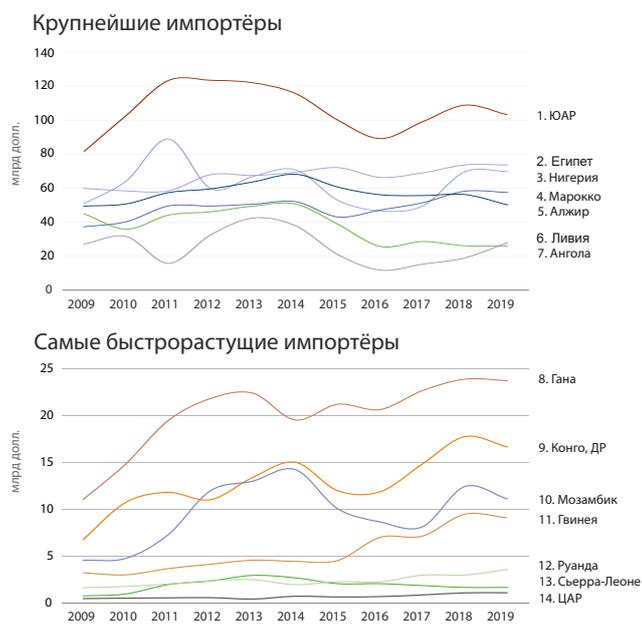
Рис. 1. Темпы роста ВВП в Африке, 2010-2019 гг.



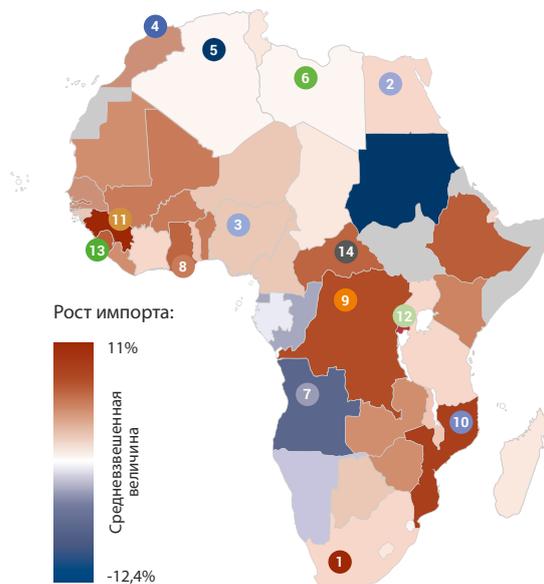
Источник: IMF World Economic Outlook Database

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

Рис. 2. Темпы роста импорта товаров и услуг странами Африки, 2010-2019 гг.



Источник: МВФ, расчёты Интэкса



Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

0.1.7. Экономический рост делает Африку перспективным импортером товаров и услуг. За период 2009–2019 гг. общий импорт стран континента рос на 1,5 % в год (рис. 2). Это ниже ежегодного прироста населения (2,5 %), что создает предпосылки для увеличения импорта в среднесрочной перспективе. Лидерами по темпам роста импорта за указанный период были Гвинея (11 % в год), ДРК и Мозамбик (по 9,5 %). Импорт ЮАР рос со скоростью 2,4 % в год, а основных внешнеторговых партнеров России на континенте на сегодняшний день — Египта и Алжира — 2,1 % и 0,2 % соответственно. В ближайшие десять лет континент будет быстрее других регионов мира развиваться как направление сбыта товаров и услуг базового спроса, — прежде всего, благодаря росту спроса со стороны населения, монетизации потребления, преодолению инфраструктурного дефицита и углублению интеграционных процессов. В средне- и долгосрочной перспективе наиболее перспективными африканскими рынками для экспорта будут рынки инфраструктурных проектов (прежде всего электрификация и транспорт), продуктов питания и сельскохозяйственного сырья, удобрений, а также образования, здравоохранения и цифровизации госсектора.

0.1.8. Однако постепенное вовлечение населения и природных ресурсов Африки в мировую экономику порождает как возможности, так и угрозы. Высокие темпы прироста населения и изменение климата усугубляют и продолжают усугублять уже существующие проблемы в Африке: неэффективное землепользование, растущие экологические проблемы, недостаточный уровень развития всех видов инфраструктуры, зависимость континента от несырьевого импорта. Всё это, помноженное на незначительные расходы на оборону и безопасность в сравнении с количеством вооружённых конфликтов на континенте, усугубляет проблемы.

0.1.9. В ближайшее десятилетие основные угрозы для Африканского континента в сфере безопасности будут определяться следующими факторами:

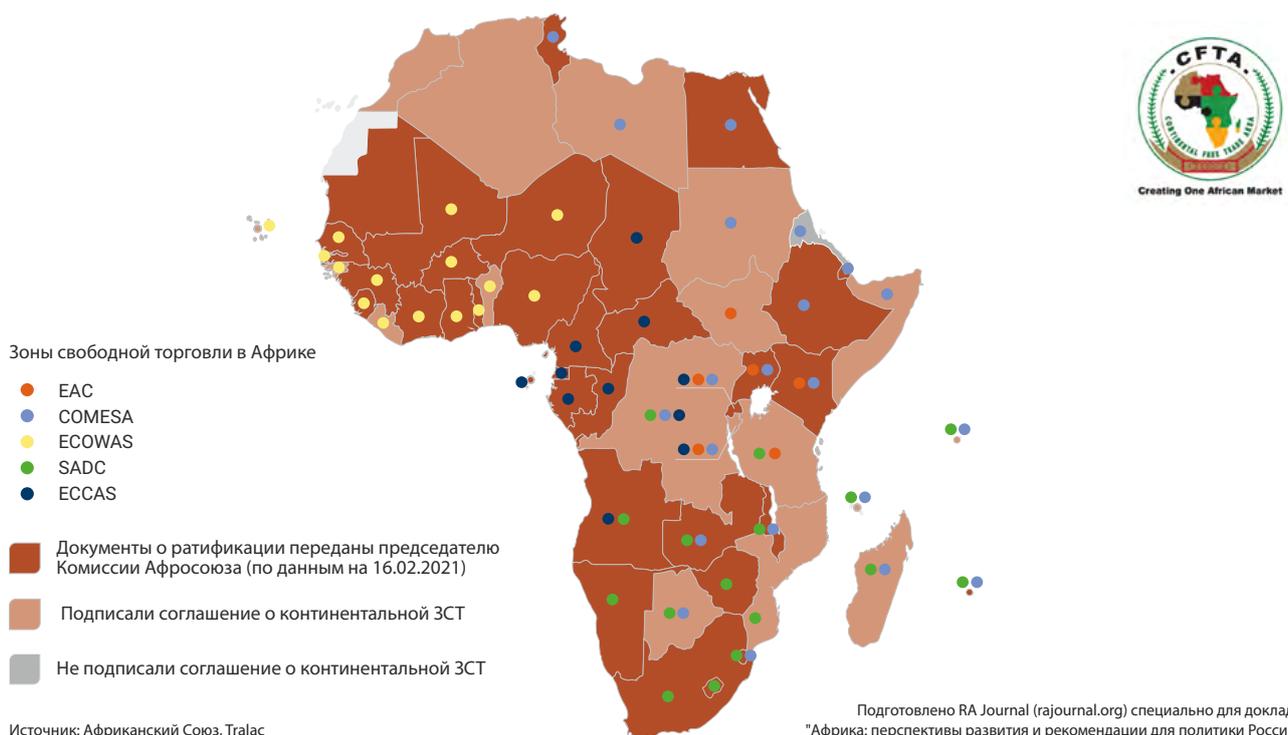
- демографические и климатические процессы, обуславливающие миграционные потоки, ускоренную урбанизацию, безработицу, протестные настроения в среде городской молодежи, а также обострение конфликтов за землю и воду между аграрными сообществами в сельской местности, в т.ч. по линии земледельцы/кочевники, которые, в свою очередь, создают условия и для разжигания розни между религиозными общинами с последующей радикализацией незаконных движений и формирований;

- конкуренция внешних центров силы с целями обретения контроля над ресурсами и политического влияния в Африке;
- регионализм и борьба региональных элит за ресурсную ренту, принимающая зачастую форму так называемых межплеменных, этнических или религиозных конфликтов, — с целью мобилизации групп населения для поддержки той или иной платформы.

0.1.10. При этом ни континентальные, ни внеконтинентальные игроки пока не показали впечатляющих результатов в части борьбы с угрозами безопасности в Африке. Растёт и количество вооружённых конфликтов, и площадь территорий, неподконтрольных признанным правительствам. Ключевыми зонами нестабильности в Африке являются сахаро-сахельская (она к тому же среди них самая крупная и связующая), ливийская, зона Африканского Рога и зона бассейна Конго. В то же время, большинство экспертов согласились, что вероятность того, что негативный сценарий будет носить общеконтинентальный характер, невелика. В среднесрочной перспективе наиболее уязвимы (из числа крупнейших экономик) ЮАР, Нигерия, Эфиопия, ДР Конго.

0.1.11. Роль Африки в международных отношениях, однако, определяется не только теми угрозами безопасности, которые континент представляет для себя и других регионов мира. Африка постепенно становится целостным субъектом международных отношений, и её роль в мировой политике как глобального игрока будет расти. Африканские страны всё чаще поддерживают друг друга на мировой арене и занимают консолидированные позиции по многим вопросам международной повестки дня. Постепенно набирают скорость интеграционные процессы в Африке — как транссахарские, так и субрегиональные и широтные. Они представлены восемью субрегиональными объединениями и Африканским союзом, в который входят все страны континента и который постепенно усиливает свое значение. В 2019 г. начался запуск Африканской континентальной зоны свободной торговли, в которой участвуют 53 из 54 стран континента (исключение — Эритрея) (рис. 3). Начало работы ЗСТ повысит привлекательность Африки как рынка сбыта. Официальная цель Африканского союза — стать единым экономическим и политическим организмом к 2063 г.

Рис. 3. Африканская континентальная зона свободной торговли (AfCFTA)



0.1.12. Хотя процесс panaфриканской интеграции идет медленно и порой случаются шаги назад, в XXI в. континент всё чаще рассматривается и внешними силами, и собственно африканскими как единый участник международного политического процесса. Свои африканские стратегии разработали, обнародовали и внедряют Китай, ЕС, Германия, Турция, Испания и другие страны. Всё большее число внешних игроков склонно рассматривать Африку если не как единое целое, то как единое поле, в рамках которого разворачиваются интеграционные процессы, наблюдается единый комплекс проблем, требующих сходных решений и подходов. США пока продолжают выделять в качестве отдельной зоны интересов и приложения усилий «Африку южнее Сахары», что может выражать и их общую установку на игнорирование и принижение значения интеграционных процессов в объединениях, чью политику США не могут контролировать. Десятки ежегодных panaфриканских конгрессов, выставок, форумов, культурных и спортивных мероприятий также способствуют становлению и восприятию Африки как единого коммуникационного, экономического и политического пространства.

0.1.13. По мнению авторов доклада, которых поддержала большая часть участников ситанализа, в перспективе 30-50 лет ставшее за последние 500 лет привычным деление континента на «Северную Африку» и «остальную» может отойти в прошлое. Однако, единодушного согласия среди участников обсуждения по этому тезису не было.

0.1.14. Среди внешних партнёров Африки в роли лидера закрепляется Китай. Будучи доминирующей экономической силой на континенте, от невмешательства в политические процессы он начинает постепенно переходить (см., например, события 2017 г. В Зимбабве) к их осторожному модерированию с целью обеспечить неприкосновенность собственных долгосрочных экономических интересов. Лидерство КНР как основного внешнего партнёра Африки обозначилось как заявка в 2010-е годы, а во второй половине десятилетия стало уже общепризнанной

реальностью. Пандемия и её последствия закрепляют доминирование Китая, и основной вопрос — как именно Китай станет осуществлять свои функции главного внешнего партнера и патрона, какую выберет модель отношений. Пока поведение Пекина указывает на то, что он как будто не спешит брать на себя слишком много ответственности за дальнейшую судьбу Африки и уходит, по возможности, и от сверхамбициозных обязательств, и от конфронтации с другими державами, как будто бы откладывая вступление в свои права лидера. Усиление конфронтации Китая с США, которая, как показывает политика администрации Байдена, похоже, становится необратимой, может скорректировать этот подход уже в недалеком будущем.

0.1.15. Продолжает расти и влияние Индии, а также вовлечённость относительно новых для Африки игроков — Турции, ОАЭ, Катара. Влияние и вовлечённость США, Японии, Республики Корея, Бразилии в ближайшие годы останется, скорее всего, на уровне прошлого десятилетия и будет снижаться относительно влияния Китая.

0.1.16. Вес и роль Европы в системе внешнеэкономических и политических связей Африки остаются в большинстве сфер теми же в абсолютном выражении, но снижается в относительном. Это, хоть и не самый заметный, но уверенный и долгосрочный тренд, который обусловлен он комплексом факторов. Среди них и политическая несамостоятельность Европы, и, самое главное, активизация, рост глобального влияния других стран, которые раньше не рассматривались африканцами как самостоятельные центры силы. У Африки появляются другие партнеры, в том числе финансовые, в результате чего Европа постепенно теряет роль доминирующего финансово-экономического партнёра континента. Так, поставки из Китая или Кореи, Турции, России по целому ряду направлений вытесняют европейские (продовольствие, оборудование, лёгкая промышленность). Укрепляются и важные для Африки альтернативные Европе финансовые центры: Дубай, Гонконг. Становление собственно африканских банков, финансовых систем и самостоятельных

финансово-промышленных групп также постепенно ограничивает историческое доминирование европейских конгломератов в Африке. Весьма заметно снижение роли Европы и в транспортно-логистической сфере: она перестала быть главным хабом авиаперелетов в Африку, которым являлась многие десятилетия.

0.1.16.1. Тем не менее, несмотря на постепенное относительное сокращение влияния и присутствия европейцев в Африке, они на многие годы вперед останутся в числе ключевых внешних партнёров континента, — в силу географической смежности, исторических и институциональных связей, ширящейся миграции из Африки в Европу.

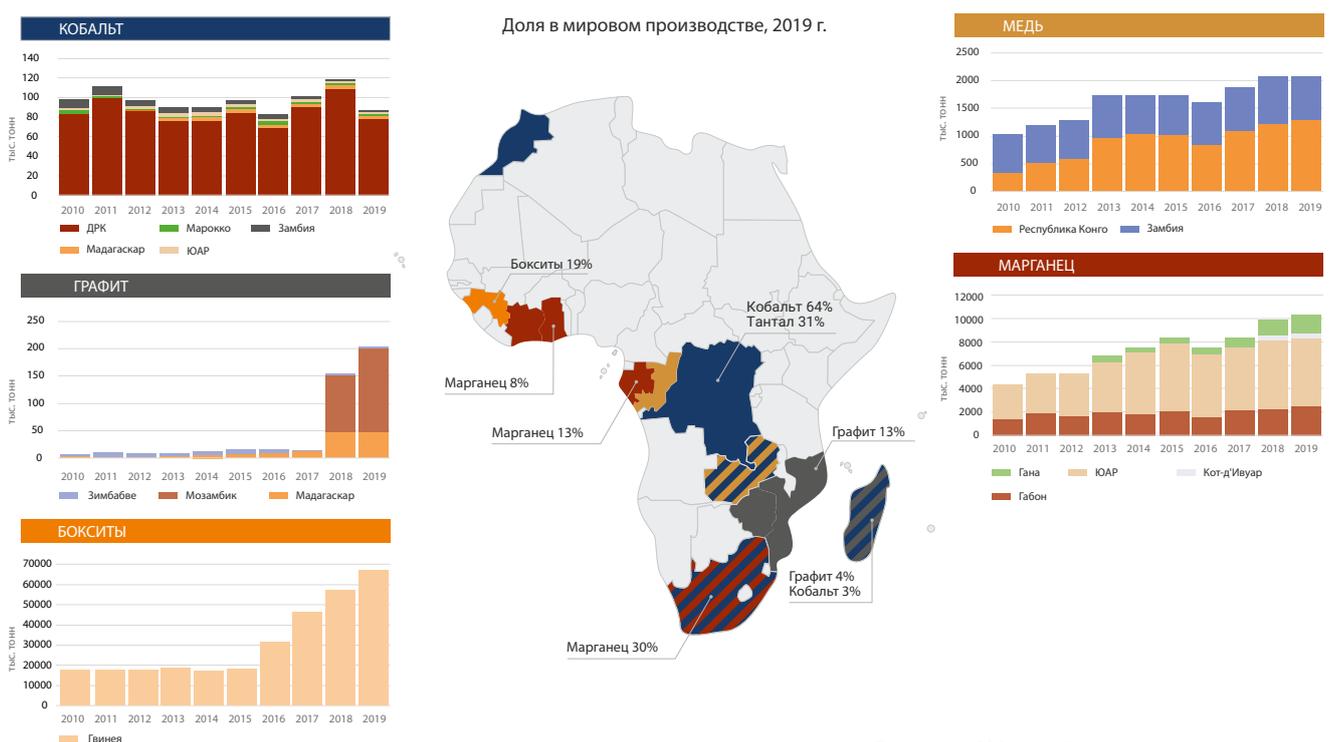
0.1.16.2. По мнению некоторых участников ситанализа, роль прежних колониальных держав (особенно Франции) также продолжит снижаться. Однако другие участники с этим не согласились, утверждая, что у Парижа остаются прочные рычаги влияния на бывшие колонии (французский язык, военное присутствие, сложившаяся модель экономических отношений), и отмечая, что по

масштабам военного присутствия в Африке Франция превосходит других внешних игроков. Указывалось, что политическое влияние Франции на африканские страны (особенно некоторые) все еще существенно превосходит влияние всех других внешних игроков. По мнению авторов доклада, шансы континентальной Европы сохранить влияние на Африку сохранятся в ближайшее десятилетие, если осевую роль в её долгосрочной политике постепенно станет на себя брать Германия.

0.1.16.3. В целом, среди стран G7 только у Германии остаётся ещё некоторый потенциал для наращивания влияния и присутствия в Африке. Канада, Италия и Великобритания, по мнению авторов, могут в лучшем случае сохранить влияние на прежнем уровне, но относительно новых центров силы и оно будет уменьшаться.

0.1.17. В то же время роль Африки для Европы в целом сохранится на долгосрочную перспективу, а как непосредственно источника широкого спектра ресурсов будет, вероятно, только расти (рис. 4).

Рис. 4. Полезные ископаемые Африки, необходимые для энергетического перехода



Источник: BP, USGS, Интэкс, собственные данные правительств

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

Ископаемые ресурсы (кобальт, газ, бокситы, редкоземельные металлы) необходимы Европе для осуществления энергетического перехода¹, демографические — для компенсации естественной убыли населения. Европейская банковская система и финансовые институты (включая, например, подконтрольные Ватикану) традиционно полагаются на Африку как на источник фондирования (а африканские капиталы ищут убежищ, и нестабильность подогрывает их отток).

0.1.18. Растёт влияние и других неевропейских стран в Африке, которые при этом соперничают часто между собой, — например, Турция и ОАЭ. Их соперничество прослеживается и в Северной Африке, и в Западной, и, особенно, в зоне Красноморского транспортного коридора, и выражается в борьбе за контроль как над портовой инфраструктурой, так над пунктами возможного военного присутствия. Наглядный пример этого соперничества — Сомали, где Турция взаимодействует и укрепляет свои позиции в Могадишо, а ОАЭ, не так давно потерявшие контроль над портом в Джибути, укрепляются в Бербере (на территории самопровозглашенной Республики Сомалиленд).

0.1.19. По некоторым признакам Израиль, активность которого во многих странах Африки, в первую очередь, Восточноафриканского региона, оставалась традиционно высокой (особенно в «чувствительных» областях, таких как внутренняя безопасность, подготовка спецслужб и сил специального назначения, некоторые виды ВТС, а в также экономических, прежде всего аграрных проектах), продолжит в ближайшей и среднесрочной перспективе наращивать свою вовлеченность. Новым моментом в поддержании и расширении своего присутствия в Африке стало развитие Израилем дипломатических и закрытых политических контактов с ОАЭ и через них с рядом стран Залива. Одной из площадок взаимодействия с этими странами для Израиля будет именно Африка, где он продолжит

усилия по снижению влияния Ирана, который демонстрирует в Африке собственную разноплановую активность, которая имеет тенденцию к расширению. Уже после обсуждения вовлеченности Израиля на ситанализе, 22 июля с.г. было объявлено, что эта страна получила статус наблюдателя при Африканском союзе.

0.1.20. В ближайшие 10 лет в военно-стратегическом отношении важное для Африки значение может приобрести соперничество, динамика сил и интересов в бассейне Индийского океана, где столкнутся интересы Китая, Индии, Пакистана, Турции, арабских стран, Ирана, а также США, Франции и других игроков. В этой связи перечисленные державы задействуют значительные ресурсы для укрепления позиций по всему побережью Восточной Африки, от Египта до ЮАР, что означает как риски, так и новые возможности для стран региона. Продолжит расти военно-стратегическое значение островов Индийского океана (в том числе четырех африканских островных государств).

0.1.21. Ряд признаков, по мнению участников ситанализа, указывает на то, что основным полем борьбы внешних сил за влияние на Африку в течение ближайших 10 лет станет рынок финансирования, и прежде всего финансирования инфраструктурных проектов и госдолга. Наиболее острая борьба развернется здесь между США и Китаем. В последние годы Китай теснит США на рынке финансирования, становится основным кредитором Африки (общая сумма внешнего госдолга стран континента — свыше 800 млрд долл.). Результатом для финансовой системы США может быть потеря позиций в Африке на долгосрочную перспективу. Важными для этой борьбы станут ближайшие годы, когда целый ряд стран Африки окажутся близки к дефолтам и/или проявят значительный интерес к реструктуризации старых долгов, новым заимствованиям на фоне форс-мажорных обстоятельств, обусловленных пандемией.

¹ European Commission. Critical raw materials. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en (дата обращения: 29.05.2021)

0.2. Нынешняя политика России в Африке

0.2.1. В африканской политике России можно условно выделить четыре периода, в которых преобладали следующие общие тенденции:

1. период с 1991 г. по 2000 г.: характеризовался безразличием и уходом России от прежних обязательств; приватизацией всех форм сотрудничества посредниками;
2. период с 2000 г. (вступление в должность президента В.В. Путина) по февраль 2006 г. (был назначен спецпредставитель Президента РФ по Африке²): характеризовался возрождением коммерческого интереса и политических контактов;
3. период с 2006 г. по 2014 г. (до перехода отношений России с Западом к конфронтации и введения США и ЕС антироссийских санкций): характеризовался политической работой с Африкой в рамках G8 и БРИКС на фоне отдельных инвестиций добывающих компаний, которые не были системно увязаны с интересами России;
4. современный период, который характеризуется:
 - пониманием необходимости усилить позиции России в Африке, «вернуться» на континент, повышением интереса к Африке на всех уровнях российской политической иерархии, в министерствах и ведомствах;
 - ростом (впрочем, пока нестабильным) российского экспорта в Африку на фоне сокращения инвестиций, концентрации на сервисных контрактах и экспорте. Таким образом торговый дефицит Африки в торговле с Россией уже не балансируется российскими инвестициями в экономику континента;
 - интенсификацией политических контактов с акцентом на их демонстративность: кратно увеличилось число встреч на высшем и высоком уровне³, однако доля содержательных вопросов

в их повестке зачастую остаётся незначительной, а основным результатам таких встреч пока становится демонстрация «спроса на Россию» в незападном мире;

- формированием ситуативных политических альянсов с африканскими странами, направленными на конкуренцию с коллективным Западом;
- активизацией участия России в вопросах безопасности в Африке.

0.2.2. Некоторые участники ситанализа давали нынешней политике России в отношении Африки весьма критическую оценку и даже заявляли, что целостной политики Российской Федерации в отношении африканского континента не существует. Согласия по этому вопросу не было: было отмечено, что внешнеполитическая стратегия России в отношении Африки прописана в Концепции отношений РФ с Африкой, которая существует, но носит закрытый характер, первая её редакция была принята еще в 1990-х гг. и с тех пор регулярно обновляется. Отсутствие в открытом доступе сформулированной стратегии России в отношении Африки создает как репутационные, так и экономические ограничения. В частности, это позволяет конкурентам спекулировать на тему «русской угрозы» и демонизации «российского возвращения в Африку».

0.2.3. Лишь меньшая часть участников ситанализа настаивала на том, что у России не на бумаге, а на деле есть целостная политика и внешнеполитическая стратегия в отношении Африки, при этом подавляющее большинство согласилось, что российская политика в Африке носит пока реактивный и фрагментарный характер. не вызвал возражений тезис о том, что, несмотря на прогресс последних нескольких лет, на политическом уровне в России уделяется Африке все еще недостаточное внимание.

² Впервые спецпредставитель Президента РФ по связям с лидерами африканских государств в рамках G8 был назначен в декабре 2001 г. (им был Н.А. Симония). Его мандат был ограничен работой исключительно в рамках G8.

³ Корендясов, Е.Н. Российско-африканские отношения на новом старте. Вестник РУДН. Серия: международные отношения. 2016. №2.

0.2.4. Главную определяющую роль в формировании политической линии в отношении континента играет Президент и его Администрация, её проводником является Министерство иностранных дел, а также другие ведомства в тех объемах полномочий, которые им предписаны. Так, существенная роль в определении содержательных аспектов взаимодействия с Африкой на современном этапе принадлежит Министерству обороны и военно-промышленному комплексу (прежде всего в лице «Рособоронэкспорта»), которые, отметили участники обсуждения, проводят в отношении Африки последовательную и в целом успешную политику⁴. О целях и задачах Министерства обороны в Африке трудно судить по открытым источникам, однако кажется очевидным, что, помимо поставок на континент российских вооружений и военной техники, они лежат далеко за пределами Африки; также решаются задачи борьбы с терроризмом, распространением влияния террористических и экстремистских организаций.

0.2.5. Важнейшим за последнее время успехом российской внешней политики в отношении Африки, имеющим стратегически важное значение, стал саммит Россия-Африка в Сочи 23-24 октября 2019 г., на котором были представлены все 54 африканские государства, из них 43 — на высшем уровне. Саммит создал хорошую основу для того, чтобы положить начало новому — пятому — этапу российско-африканских отношений. Принятая по его итогам совместная Декларация вывела африканскую повестку российской внешней политики на новый уровень и остаётся пока основным документом, обозначающим концептуальные рамки российско-африканского сотрудничества.

0.2.6. Среди основных преимуществ современной российской политики в Африке участники ситанализа отметили стремление к целостному, инклюзивному подходу и под-

держку собственно африканской повестки дня. Так, Декларация саммита Россия-Африка упоминает такие ключевые для Африки документы, как «Повестка 2063» Афросоюза и Цели устойчивого развития ООН 2030. Опора на эти документы даёт российской политике дополнительную поддержку со стороны африканцев. Важным достижением российской политики последнего периода является развитие отношений с Африканским союзом как таковым. Однако потенциал взаимодействия с ним пока остаётся не вполне реализованным, и нынешний уровень российского сотрудничества с АС сильно уступает тому, что есть у Китая, ЕС и США.

0.2.7. Объективным преимуществом России в Африке остаются её интересы: ей объективно не нужна политика, нацеленная на то, чтобы поставить африканские страны в зависимое положение, ослабить их, облегчить доступ к их природным ресурсам. Россия, напротив, всецело заинтересована в росте африканских экономик и рынков и не имеет оснований опасаться африканской интеграции.

0.2.8. Основными недостатками нынешней российской политики в отношении Африки помимо отсутствия у РФ публичной стратегии в отношении континента участники ситанализа назвали нехватку квалифицированных кадров, отсутствие согласованности в работе на африканском направлении различных государственных и парагосударственных институтов, недостаточность и дезорганизованность российско-африканского лоббизма, а также отсутствие «информационной гигиены» на всех уровнях публичных заявлений. Намерения зачастую выдаются за результат, несогласованные проекты анонсируются как находящиеся в стадии реализации, присутствует переоценка собственных возможностей, которая транслируется как в публичном поле, так и на закрытых переговорах. В качестве примера можно привести историю с поставками вакцин российского производства

⁴ В медийном поле (как российском, так и зарубежном) заметную роль стали играть частные формирования, получившие известность как «ЧВК Вагнера». СМИ, скорее всего, склонны преувеличивать их роль, — причем, возможно, что и сами эти структуры активно способствуют распространению слухов о своей деятельности, в т.ч. с целью запугивания оппонентов и привлечения бизнес-партнеров. Вместе с тем, их деятельность, а также обусловленные ей риски, в том числе и долгосрочные, не следует недооценивать. В первую очередь, деятельность ЧВК должна быть гармонизирована с государственными интересами. Если, скажем, в Сирии, частные формирования играют важную роль в общей архитектуре безопасности и российского присутствия, в странах Африки они действовали, зачастую в интересах коммерческих структур, при этом их действия часто не были успешны.

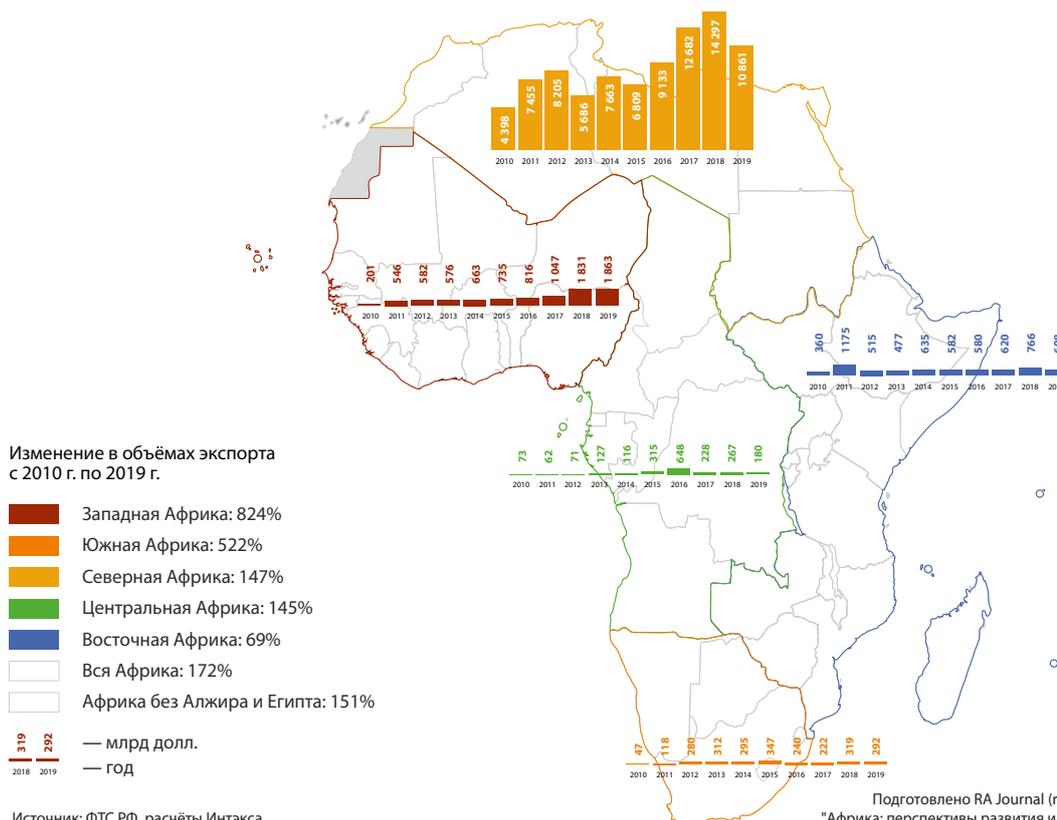
в Африку, когда российские экспортеры, заключив контракты на поставку Sputnik V в ряд африканских стран, не смогли обеспечить выполнение обязательств в срок, а с большинством стран, в которых эта вакцина была сертифицирована — контракты так и не были заключены, — опять же по причине её дефицита.

0.2.9. В экономической сфере важным достижением российско-африканских отношений последних лет стал существенный рост российского экспорта, который исторически доминирует в торгово-экономических отношениях России с Африкой: с 2009 по 2018 г. он увеличился более чем в 3 раза — с 5,3 до 17,5 млрд долл. Правда, уже в 2019 и 2020 годах произошёл его спад — вразрез с прозвучавшей в Сочи установкой Президента России на удвоение торговли с Африкой. Отчасти спад может быть обусловлен пандемией.

0.2.10. Кроме того, российский экспорт не сбалансирован географически (рис. 5): 68 % по данным на 2018 г. приходится на Алжир

0.2.11. Необходимо также отметить ограниченность африканского рынка военной продукции — одного из основных видов российского экспорта на континент (сегодня Россия является крупнейшим поставщиком вооружений и военной техники в Африку), в то время как экспорт других основных российских товаров обеспечивается пока преимущественно посредством биржевой торговли через глобальных трейдеров, нежели чем работой российских производителей непосредственно с покупателями в странах Африки (хотя некоторые крупные российские компании-экспортеры биржевых товаров пытаются получить доступ непосредственно к африканским потребителям).

Рис. 5. Экспорт России в Африку по регионам, 2010-2019



0.2.12. Наконец, доминирование российского экспорта в Африку над импортом ведет к тому, что африканцы не видят в России покупателя своей продукции, что накладывает ограничения и на политическое сотрудничество.

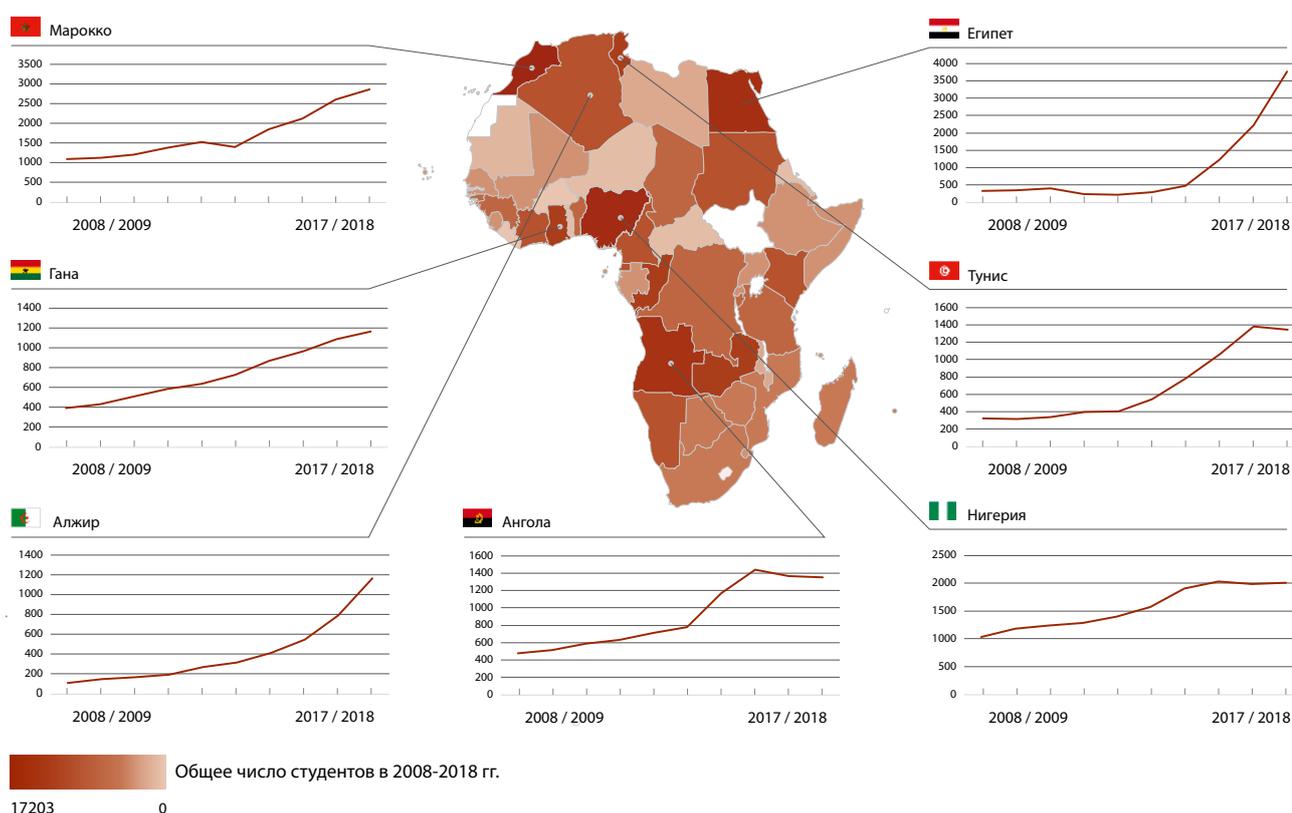
0.2.13. Число российских компаний, работающих в Африке, растёт, среди них как крупные госкорпорации, такие как «Росатом», так и малые и средние предприятия. Тем, кто давно работает на континенте («РУСАЛ», «АЛРОСА»), удалось сформировать портфели проектов и закрепиться в базовых странах присутствия (Республика Гвинея и Ангола, соответственно). Однако на государственном уровне механизмы и критерии оценки инвестиционных проектов пока не выработаны. Отсутствие соответствующей системы, согласились участники ситанализа, — один из главных недостатков нынешней российской политики в Африке и проблем российско-африканских экономических отношений. Недостаточно оцениваются эффекты

от реализации таких проектов для российской экономики, а многие инвестпроекты и частные инициативы российских компаний в Африке вообще не гармонизированы с заявленными целями развития российской экономики и подчас даже им противоречат.

0.2.14. Отсутствие должной экспертизы проектов, а также должной проверки контрагентов, согласились участники ситанализа, является одной из ключевых проблем политики России в Африке. Немало проектов, заявленных на высоком и высшем политическом уровне, не осуществляются. Причина как правило в недостаточной проработке самих проектов до их официального принятия, и как следствие — ресурс господдержки зачастую расходуется на сырые, непроработанные проекты.

0.2.15. В культурно-гуманитарной области отношений России с Африкой за последние годы достигнут существенный прогресс: число африканских студентов (рис. 6),

Рис. 6. Студенты из стран Африки, обучавшиеся в России в 2008/2009-2017/2018



Источник: Министерство науки и высшего образования России

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

обучающихся в России, выросло за последние 13 лет в три раза, значительные успехи имеют место в борьбе в России с ксенофобией и расизмом, бывшими ранее в числе основных сдерживающих сотрудничество факторов. Однако это сотрудничество пока развивается неравномерно, за счет частных и отдельных государственных инициатив, без официально указанных приоритетов и дорожных карт. Одно из основных слабых мест, согласились все участники обсуждения, — недостаточное присутствие на континенте институтов российской «мягкой силы», в том числе, отделений федерального агентства «Россотрудничество». Трансляция российской повестки на африканскую аудиторию явно недостаточна. Остро ощущается и нехватка информационно-аналитических ресурсов, очищенных от пропаганды и нацеленных на формирование долгосрочной репутации авторитетных источников информации, в том числе для последующего цитирования более массовыми СМИ континента. Такие ресурсы могут и должны выращиваться при участии экспертного сообщества.

0.2.16. Наиболее слабым звеном нынешней российской политики в Африке (как и внешней политики России в целом), согласились большинство участников ситанализа, является зарубежная помощь. Причина — в крайне неэффективном распределении средств, большая часть которых перечисляется международным организациям, и отсутствии у России собственной развитой системы и инфраструктуры предоставления двусторонней помощи. В результате российская помощь часто не приносит ни экономических преимуществ — в части создания основы для расширения российского экспорта в соответствующую страну, ни политических — в части внешнеполитического влияния и обеспечения лояльности. Хотя консенсуса в этом вопросе среди участников ситанализа не было, и некоторые участники выступали в пользу сотрудничества с международными организациями по ряду направлений, большинство согласилось, что долю двусторонних российских программ и инициатив по линии СМР в Африке необходимо увеличивать как минимум

до 50 %, при этом отсутствие у России необходимой для этого инфраструктуры в данный момент не должно быть аргументом в пользу того, чтобы оставлять все, как есть. Необходимо также передать, наконец, принятие решений по вопросам распределения российского СМР от Минфина к МИД или политическому руководству страны в целом. В любом случае, вопрос лежит в плоскости системного реформирования российской политики в области СМР в целом, а не только в отношении Африки.

0.2.17. На уровне двусторонних отношений тремя основными партнерами России среди африканских стран на протяжении как минимум 10 последних лет являются Египет, Алжир и ЮАР. При этом Египет и ЮАР являются ключевыми политическими партнерами, а Египет и Алжир — основными покупателями российской продукции. со всеми тремя странами у России декларировано «стратегическое партнёрство». Однако с каждой из этих стран в настоящий момент отношения переживают (по различным причинам) непростой период.

0.2.18. В этой связи дополнительной опорой расширения российского экономического и политического присутствия в Африке могли бы быть отношения с партнерами второго ряда, однако для этого российская политика в отношении этих стран, включая критерии их выбора, должна быть более последовательной, нацеленной на долгосрочные ориентиры. Группа стран, с которыми у России выстроено политическое партнерство, но высокий потенциал экономического сотрудничества остаётся пока нереализованным, включает ДР Конго, Судан, Уганду, Руанду. Равным образом, не раскрыт потенциал экономических отношений с такими крупными африканскими странами, как Нигерия, Эфиопия, а также ЮАР, политические отношения с которыми тоже носят позитивный характер. Наконец, экономические отношения со странами, продемонстрировавшими за последнее десятилетие наиболее высокие темпы роста (Эфиопия, Руанда, Танзания, ДР Конго, Кения), также развиваются весьма посредственно.

0.3. Рекомендации для политики России в Африке

0.3.1. Российская политика в Африке, согласилась участники ситанализа, должна быть производной от общих целей и задач российской внешней политики, три основные из которых:

- **Обеспечение национальной безопасности.** В контексте Африки это в первую очередь опасность появления новых вирусов, экстремизм, то, что может иметь проекцию на национальную безопасность России, включая вопросы конкуренции с другими центрами силы.
- **Обеспечение социально-экономического развития России.** Здесь Африка выступает перспективным рынком сбыта для российской продукции и услуг, выступая фактором диверсификации и модернизации экономики России. Именно этот аспект, согласилась участники ситанализа, на сегодняшний день главный. В перспективе африканское направление способно стать одним из важных факторов развития ряда несырьевых отраслей российской экономики, в частности, производства железнодорожного и сельскохозяйственного машиностроения, автомобильной и колёсной техники, а также услуг (прежде всего, образования и здравоохранения).
- **Упрочение позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современного мира.** Политическое партнерство с африканскими странами и Афросоюзом как с дружественными России игроками могут внести в это важный вклад. Как показывают результаты голосований в ООН, по многим вопросам позиции России и большинства стран Африки концептуально совпадают. Ни одна из африканских стран не ввела против России санкции. Без Африки количество партнеров России на международной арене, дружественно к ней относящихся и разделяющих ее стратегические установки на формирование справедливого полицентричного миропорядка без гегемона, было бы значительно меньше,

а ее международное положение после 2014 г. — уязвимее. Будучи регионом, где отсутствует местный гегемон или претендент на гегемонию, Африка представляется благоприятным регионом с точки зрения позиционирования России как глобального центра силы и демонстрации российской внешнеполитической идентичности как страны — защитника мира, суверенитета, права государств самостоятельно выбирать модели развития и защитницы природы. Усиление присутствия и влияния России в Африке не вызывает и не будет вызывать сопротивления со стороны самих африканских стран.

0.3.2. Перспективными направлениями с точки зрения расширения экспорта российских товаров в Африку являются: сельское хозяйство (как сельхозтовары, так и сельхозтехника), машиностроение (прежде всего транспортное), энергетика (уголь, нефтепродукты). При этом участники ситанализа назвали важность локализации производства части из этих товаров на континенте, что позволит получить от африканских стран дополнительные выгоды и создать новые ниши для российских товаров. Самыми перспективными областями для экспорта услуг из России являются образование и здравоохранение, а также продукция креативных индустрий (искусство и культура, дизайн и архитектура, медиа и коммуникации, цифровые технологии). В области цифровизации перспективными направлениями российского экспорта в Африку участники ситанализа назвали технологии мониторинга окружающей среды (биосферы, атмосферы, гидросферы), цифровые системы налогообложения и отслеживания движения капиталов. Первоочередной же задачей с точки зрения удержания позиций и расширения сбыта российской продукции должны стать инвестиции в инфраструктуру сбыта, логистику и долгосрочное присутствие.

- 0.3.3.** Россия, в отличие от большинства конкурентов, может себе позволить продвигать более честную, открытую, прямую и понятную повестку для Африки: суверенитет, континентальная интеграция, развитие инфраструктуры, развитие человеческого капитала (образование и медицина), безопасность (включая борьбу с голодом и эпидемиями), нормальные общечеловеческие ценности, идею о том, что люди должны жить достойно и чувствовать себя защищенными. С этим тезисом согласились все участники ситанализа. **Основным преимуществом такой повестки может быть то, что она более африканская, чем повестки конкурентов.**
- 0.3.4.** В сфере военно-технического сотрудничества и взаимодействия по вопросам безопасности России следует позиционировать себя как поставщика безопасности и защитника суверенитета стран Африки, свободы выбора ими моделей социально-экономического и политического развития, гаранта невмешательства внешних сил, борца с попытками дестабилизировать политические системы на континенте и защитника декларированного Афросоюзом правила «африканских решений для африканских проблем».
- 0.3.5.** Для этого целесообразно расширять институциональные рамки сотрудничества по вопросам безопасности, с охватом информационно-аналитических компетенций, подготовки кадров, развития миротворческой инфраструктуры, содействовать становлению вооруженных сил и силовых структур африканских стран, оказывать консультационную помощь, наращивать техническую поддержку миссий Африканского союза. Хотя рынок военного консалтинга в Африке будет расширяться, присутствие на нем российских частных операторов требует внимательного надзора со стороны российского государства. Масштабное же наращивание непосредственно российского военного присутствия в Африке, согласились участники ситанализа, с точки зрения отношений РФ со странами континента нецелесообразно.
- 0.3.6.** Перспективным направлением сотрудничества России со странами Африки, мнения участников ситанализа по которому разделились примерно пополам, является совместное продвижение более справедливой и инклюзивной экологической и климатической повестки дня, нежели та, что продвигается коллективным Западом и которая перекладывает ответственность за выбросы парниковых газов исключительно на нынешних производителей углеродоемкой продукции. Это — объективный общий интерес России и африканских стран. Кроме того, Россия могла бы посодействовать африканским странам формировать инфраструктуру измерений и наблюдений за глобальными климатическими изменениями. Для этого желательно развивать партнёрство с российскими исследовательскими институтами с опорой в том числе на возможности Роскосмоса и других компетентных ведомств по верификации полученных в Африке данных. Другие участники ситанализа, однако, настаивали на том, что климатическая повестка не является для африканских стран действительным приоритетом, а ее продвижение отражает интересы коллективного Запада (прежде всего ЕС и демократов в США) и не является для России выгодной (и, более того, может даже нанести ее интересам ущерб).
- 0.3.7.** Одним из наиболее фундаментальных шагов, которые России стоит предпринять для более успешной работы на африканском направлении, — это интеграция выглядящих сегодня разрозненными инициатив в единую комплексную и при этом публичную стратегию. Желательно, чтобы эта стратегия была представлена в виде официального рамочного документа и охватывала бы три интегрированных между собой уровня взаимодействия с континентом.
- 0.3.8.** **Первый (верхний) уровень — отношения с «Африкой» как с единым целым в лице Африканского союза.** Внимание этому уровню, согласились участники ситанализа, будет выгодно отличать российский подход от концепций других стран, склонных делить Африку на несколько как бы не связанных

между собой регионов. Идеологической основой сотрудничества на этом уровне могут стать общепризнанные и поддерживаемые странами Африки концептуальные документы и идеи — ЦУР 2030 ООН, «Повестка 2063» Африканского союза и принцип «африканским проблемам — африканские решения». на этот уровень могут быть выведены: формирование общих положений и смыслов партнёрства, предоставление квот (в том числе на образование), гуманитарная помощь, (которая сейчас оказывается по линии институтов ООН и Всемирного банка), работа Россотрудничества.

0.3.9. В качестве перспективных и нужных России направлений взаимодействия по линии Россия — Афросоюз можно выделить: содействие разработке межгосударственной нормативно-правовой базы, трансфер компетенций в области государственного управления, использование площадки Афросоюза для координации работы с ведомствами африканских стран, ответственными за экологический надзор, финансовый мониторинг, антимонопольное регулирование, энергетику. Некоторые участники ситанализа предложили также активизировать взаимодействие между Афросоюзом и ЕАЭС, в частности, по вопросам совпадающих компетенций (торговля, санитария и фитосанитария и т.д.), с выходом в долгосрочной перспективе на торговое соглашение АС-ЕАЭС.

0.3.10. Второй уровень предлагаемой российской стратегии — «отраслевые инициативы» — в соответствии с теми концептуальными рамками, которые созданы на уровне Россия – Африканский союз. Данные инициативы могут представлять собой систему последовательных и взаимосвязанных мероприятий и проектов, сосредоточенных в определенной отрасли (энергетика, инфраструктура, продовольственная безопасность и т.п.). Основная задача на этом уровне — наращивание поставок в Африку товаров и технологий российского производства — энергоресурсов (СУГ, уголь), компетенций (образование,

медицина, IT), сельхозпродукции (зерно, удобрения). Архитектура данного уровня сотрудничества должна формироваться за счет и вокруг интересов осевых экспортёров.

0.3.11. В качестве первых могут быть предложены инициативы в области энергетики, цифрового развития, медицины, продовольственной безопасности, борьбы с терроризмом, формирования транспортно-логистических коридоров. Например, отраслевая инициатива цифрового развития для Африки может включать в себя такие направления, как IoE (Internet of Environment — современные цифровые технологии климатического мониторинга, сбор, обработка и обмен большими данными о состоянии критических аспектов окружающей среды), финансовые технологии, телемедицина, умный город и др. Каждая из таких отраслевых инициатив может включать в себя дорожную карту мероприятий, механизм контроля за их реализацией, единые принципы отбора подходящих под эгиду той или иной отраслевой инициативы проектов и инициатив.

0.3.12. Третий уровень предлагаемой стратегии сотрудничества России с Африкой — страновые приоритеты. Хотя приоритеты взаимодействия России со странами Африки зависят от конкретной области, принятие ряда долгосрочных решений, в том числе по встречам, визитам, численности посольств, объему помощи/грантов или квот на обучение студентов, требует некоторого условного ранжирования партнёров. Данное ранжирование вряд ли должно быть основано только на формальных критериях лидерства по политическому весу или темпам роста. Весьма приоритетным может стать сотрудничество с небольшими, но действительно нужными России и при этом устойчивыми в своей лояльности и поступательном развитии партнёрами. Таким странам может быть в приоритетном порядке оказано содействие в разработке и реализации различных программ развития, предоставлены преференции по квотам и др.

- 0.3.13.** Для более точного ранжирования африканских стран с точки зрения их перспективности для России целесообразно суммировать ряд базовых показателей, которые бы указывали как на их экономическое положение (потенциал развития торговли и сотрудничества с ними и др.), так и на их политический курс, внутривнутриполитическое состояние и перспективы, учёт ими актуальной для России политической повестки, деятельное партнёрство по широкому кругу внешнеполитических вопросов (от взаимодействия в ООН, БРИКС и ОПЕК+ до показательных голосований по Крыму и аналогичным острым вопросам.).
- 0.3.14.** Принятие Россией открытого доктринального документа по сотрудничеству с Африкой подчеркнёт серьёзность намерений, сформирует атмосферу доверия, в которой отдельные шаги уже получают больший вес и обоснование более высокого уровня, что в африканских условиях будет означать и ускоренное согласование необходимых решений. Важно отметить, что у других стран, которые активно работают в Африке, подобные публичные стратегии в отношении всего континента — необходимый инструмент.
- 0.3.15.** Одна из задач предлагаемой Стратегии — обеспечить связку между политической надстройкой отношений и экономическим базисом в виде конкретных коммерческих проектов. Ещё одна задача предлагаемой Стратегии — устранить или минимизировать активность политических предпринимателей, действующих в Африке под российским флагом и стремящихся заполучить или присвоить ресурс государственной поддержки с целью его стремительной монетизации.
- 0.3.16.** Представить такую Стратегию целесообразно уже на втором саммите Россия-Африка, а до этого провести её экспертное обсуждение и согласование с африканскими партнёрами. Наряду со Стратегией целесообразно принять «План действий» — документ прикладного характера, который бы отвечал за практическое наполнение сотрудничества в перерывах между саммитами. В числе его целевых показателей могут быть такие конкретные и достижимые индикаторы, как устранение тарифных и нетарифных ограничений для торговли, расширение числа торговых представительств, представительств Россотрудничества, числа квот на обучение в России, стипендий, прямых авиарейсов.
- 0.3.17.** Одной из важнейших задач, от решения которой зависит результативность российских действий в Африке, является централизация и укрепление роли и потенциала российских государственных институтов на африканском направлении, в особенности в информационной сфере. Некоторые участники ситанализа предложили создать единый, компактный государственный орган, к компетенции которого были бы отнесены вопросы торгово-экономических и финансовых связей с Африкой. Однако другие эксперты выступили за систематизацию и актуализацию работы уже существующих инструментов: например, на страновом уровне коммуникационная проблема может быть решена за счёт усиления и систематизации работы российских частей МПК, а на отраслевом — в формате «отраслевых инициатив».
- 0.3.18.** По линии министерств, ведомств и Межправкомиссий может быть активизирована работа по ликвидации пробелов в договорно-правовой базе двустороннего сотрудничества России и стран Африки, континента в целом. Необходим интенсивный и непрерывный диалог по линии торгово-промышленных палат, деловых советов, экспортных кредитных и гарантийных агентств, органов санитарного контроля.
- 0.3.19.** Необходимо более внимательно отслеживать судьбу российских проектов в Африке, получивших доступ к ресурсу господдержки, выполнение сторонами данных друг другу обещаний, а также централизовать мониторинг таких проектов, в том числе публичных заявлений и обещаний сторон. По-прежнему актуальной остается задача формирования единого реестра российских возможностей для экспорта в Африку товаров и услуг — так называемой «карты компетенций».

- 0.3.20.** Необходимо как можно скорее сформировать собственную российскую систему экспертизы проектов в Африке и положить конец практике, когда участники ВЭД с российской стороны продолжают ориентироваться при принятии решений на экспертизу международных консультационных компаний, в результате чего стратегии российских игроков в Африке часто пишутся представителями мозговых центров из недружественных стран, прямых конкурентов.
- 0.3.21.** Наиболее эффективным способом решения проблемы экспертизы проектов, а также увязки интересов государства и бизнеса в отношении Африки, представляется работа в рамках «отраслевых инициатив», по каждой из которых должно быть организовано экспертное и информационно-аналитическое сопровождение. Отраслевые инициативы в Африке успешно реализуют конкуренты — другие внерегиональные игроки.
- 0.3.22.** Одно из преимуществ формата «отраслевых инициатив» состоит в том, что он позволяет формализовать участие в них заинтересованных организаций и стран. Например, Россия может учредить (заявить) инициативу в формате отраслевой инициативы, страны Африки, Африканский союз, субрегиональные объединения — постепенно присоединиться к ней (например, в формате меморандума о взаимопонимании). Каждый участник отраслевой инициативы получает доступ к определенным информационным ресурсам, коммуникационным каналам и репутационную поддержку. Присоединяться к инициативам могут и дружественные инициатору внеафриканские страны, представляющие их фонды и корпорации.
- 0.3.23.** Форматы господдержки проектов в рамках отраслевой инициативы могут ранжироваться от информационного и дипломатического сопровождения до льготных кредитов, грантов на проработку детального ТЭО проекта, соответствующего по своему профилю критериям отбора, и проч.
- 0.3.24.** Для российских предприятий отраслевая инициатива может стать инструментом информирования о подтвержденных возможностях для реализации за рубежом проектов, которые бы соответствовали базовым требованиям технической реализуемости, уровню политических рисков, и реализация которых при этом содействовала бы достижению целей экономического развития России. Для зарубежных же партнёров России включение того или иного проекта в «портфель поддержки» инициативы будет свидетельством надежности российского участника, а также свидетельством поддержки проекта со стороны российского государства.
- 0.3.25.** Ключевая роль в рамках отраслевых инициатив должна быть отведена трансферу компетенций, который включает стратегическое консультирование — содействие в разработке стратегий национального развития, планов развития экономики и отдельных отраслей, законодательных инициатив и инициатив в области государственного управления.
- 0.3.26.** Необходимо интенсифицировать гуманитарное сотрудничество России с африканскими странами. Оно должно заключаться, во-первых, в оптимизации российской политики в области СМР (наращивание доли двусторонней помощи, создание соответствующей инфраструктуры). Работа в рамках многосторонних структур должна пока продолжаться только как временная мера для того, чтобы предотвратить прерывание реализации политики СМР вообще, но не как окончательная модель. Координатором и центром экспертизы российской СМР «на местах» должно выступать Россотрудничество в партнерстве с российскими экспертно-аналитическими центрами. Сеть представительств Россотрудничества в Африке необходимо расширять. со временем, вокруг РЦНК могут сформироваться экосистемы продвижения не просто «русского языка и культуры», а российских взглядов на то, как могут решаться ключевые современные задачи развития: повышение продуктивности

сельского хозяйства, обеспечение продовольственной безопасности, сохранение окружающей среды, предотвращение религиозного экстремизма, эпидемиологический контроль и др.

0.3.26.1. Во-вторых, необходимо наращивать экспорт российского образования и здравоохранения в Африку. Причем на первых этапах это не должно быть полностью коммерческим предприятием, но в дальнейшем, по мере закрепления на африканском рынке, коммерческая составляющая должна увеличиваться.

0.3.26.2. В-третьих, необходимо интенсифицировать диалоги по линии гражданских обществ, включая экспертные и академические организации. В условиях, когда быстрое наращивание торгово-экономических отношений затруднено (например, экономической стагнацией или кризисом в соответствующих странах), именно гуманитарный трек может стать одной из опор дальнейшего углубления отношений.

0.3.27. Важным способом управления рисками в Африке являются многосторонние партнёрства. Россия, отметили некоторые участники ситанализа, может получить дополнительные преимущества за счёт координации усилий на африканском направлении со странами-партнёрами по БРИКС. Но следует учитывать ряд ограничений: членство в БРИКС ЮАР подразумевает, что любая африканская инициатива объединения должна быть согласована с Преторией; конкуренция же Индии и Китая, а также те опасения, которые Пекин вызывает в Африке, ограничивают результативность работы в этом формате. В то же время, ряд инициатив БРИКС могут быть реализованы в партнёрстве с Афросоюзом, например, на антимонопольном треке.

0.3.28. Целесообразно проработать возможные механизмы и формы двух- и многосторонних альянсов с заинтересованными сторонами, интересы которых в Африке могут совпадать с российскими. Например,

указали участники ситанализа, недостаточно пока раскрыт потенциал двустороннего сотрудничества в Африке с **Индией** (в том числе вне БРИКС). Интерес могут представлять совместные инициативы в Африке в сфере содействия международному развитию, образования, здравоохранения, финансирования проектов. Целесообразно проработать, в том числе и на экспертном уровне, возможности для подключения к российским инициативам в Африке таких стран как Южная Корея (широко представлена в Африке), Вьетнам (проявляет растущий интерес), Куба, Сербия и ряда других.

0.3.29. Важно также уходить от постулирования «игры с нулевой суммой» с Западом — даже несмотря на то, что интересы и устремления ЕС и США в Африке на первый взгляд противоположны российским. России в целом стоит выстраивать свою политику и риторику в отношении Африки безотносительно ее соперничества с Западом и не создавать у африканцев впечатления, что Москва стремится ослабить позиции США и ЕС на континенте и именно поэтому активизирует свою политику.

0.3.30. Важной задачей для России представляется налаживание взаимодействия с Китаем по Африке, которое на сегодняшний день почти полностью отсутствует. Прежде всего, следует обратить внимание на те страны, где экономические интересы Китая требуют многосторонних политических гарантий. Например, Судан и Эфиопия — важнейшие заёмщики и торговые партнёры Китая, которые в военно-политическом отношении зависят от сотрудничества с Россией. При этом, разумеется, необходимо соблюдать осторожность и не допускать слишком тесной связки с Китаем: учитывать обеспокоенность африканских партнеров их растущей зависимостью от него.

I. Африка в меняющемся мире⁵

1.1. Африка в мировой экономике

1.1.1. Общая оценка и перспективы экономического развития

1.1.1.1. Африка постепенно обретает бóльшую экономическую самостоятельность⁶. Государственные и частные трансафриканские компании, финансово-промышленные группы и банки (Африканский банк развития, Афрэксимбанк, Dangote Group, MTN и многие другие) играют всё более весомую роль в экономике континента. Доля внеафриканских транснациональных корпораций в африканском ВВП медленно, но неуклонно снижается, и эта тенденция в ближайшее десятилетие может набрать ход. Начался процесс формирования национально-ориентированных рыночных систем. Африканский бизнес и африканские государства постепенно начинают формировать собственную долгосрочную повестку и подтверждать готовность к равноправному диалогу с зарубежными партнёрами.

1.1.1.2. По экономическому росту и росту импорта за последние 10 лет Африку можно условно разделить на 4 зоны (рис. 1): ориентированный на Китай и демонстрирующий высокие темпы роста Восток, относительно успешный Запад (где лидируют Кот-д'Ивуар, Гана, Сенегал), проблемный Север и пока в целом экономически стагнирующий Юг⁷.

Согласия касательно того, насколько целесообразно делить Африку на эти регионы, среди участников ситанализа не было. Некоторые участники полагали, что темп роста – не главный фактор. Другие, напротив, настаивали на том, что дифференциация по темпам развития важна для бизнеса, так как показывает потенциал рынка сбыта. В любом случае большинство экспертов согласились, что темпы экономического развития за последние 10 лет не должны быть главным фактором, определяющим привлекательность и важность той или иной африканской страны или региона для России. Особенно это касается демонстрирующего низкие темпы роста юга Африки.

По скорости экономического роста Африку можно условно разделить на 4 зоны: демонстрирующий высокие темпы роста Восток, относительно успешный Запад, проблемный Север и пока в целом экономически стагнирующий Юг.

1.1.1.3. Номинальный ВВП Африки за период 2010–2019 г. вырос⁸ в полтора раза —

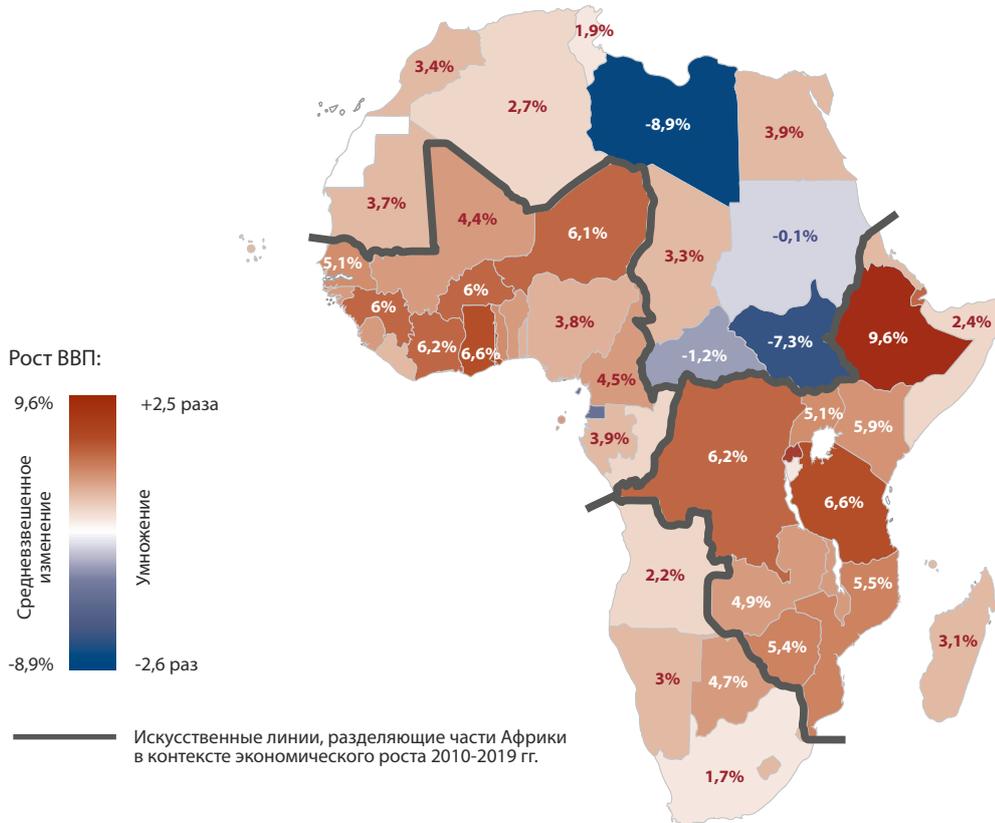
⁵ Заголовок заимствован из Доклада академика Васильева А.М., открывавшего одноимённую конференцию африканистов в 1997 году. См. Африка в меняющемся мире: VII Всерос. конф. африканистов: Итоговые материалы конференции (Москва, 1-3 окт. 1997 г.). М.: РАН. Институт Африки, 1998. 150 с.

⁶ Абрамова, И.О., Фитуни, Л.Л. Экономическая привлекательность и инвестиционный потенциал региона Африки к югу от Сахары. Проблемы современной экономики. 2015. №3.

⁷ Производство и потребление электричества — едва ли не самый надёжный объективный индикатор положения в экономике. Совокупный среднегодовой темп роста (CAGR) выработки электроэнергии в ЮАР, по данным ВР, за декаду 2010-2019 гг. составил -0,3% в год, для сравнения в Египте этот показатель составил +3,3%, в Марокко — +3,8%, в Алжире — +5,3%. По всей Африке — +2,6%. (BP. Statistical Review of World Energy 2020. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (дата обращения: 30.03.2021). По состоянию на 2019 г., на Южную часть Африки, по данным Международной организации труда, также приходился самый высокий процент безработных — 26,5% (на втором месте Северная Африка — 11,8%). К 2021 г. в связи с последствиями пандемии и кризиса уровень безработицы в ЮАР и Намибии превысил 30%. (International Labour Organization. Report on employment in Africa (Re-Africa). URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_753300.pdf (дата обращения: 06.06.2021).

⁸ International Monetary Fund. The World Economic Outlook (WEO) database. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 30.03.2021)

Рис. 1. Темпы роста ВВП в Африке, 2010–2019 гг.



Источник: IMF World Economic Outlook Database

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

на 589 млрд долл. и достиг 2,4 трлн долл.⁹. Восточная Африка обеспечила 210 млрд долл. годового прироста (рост в 1,84 раза), Западная — 229 млрд долл. (рост в 1,55 раза); Северная — 152 млрд долл. (рост в 1,27 раза); Южная — 71 млрд долл. (рост в 1,21 раза); и Центральная — 64 млрд долл. (рост в 1,38 раза). Близость восточной части Африки к Азии обусловила средний рост в +6,4% за декаду 2010-2019 гг. В Западной Африке рост составил +4,3%, в Северной — всего +2,4%, а в Южной — +1,9%. При этом многие участники ситанализа отмечали, что низкие темпы экономического роста в ЮАР не означают ее непривлекательность как экономического и политического партнера для России, и указывали, что структура и степень развития экономики этой страны выгодно отличаются от всех остальных стран континента.

1.1.1.4. Стоит отметить, что и региональная интеграция более динамично развивается в последнее время на востоке континента. Согласно отчёту Africa Integration Index Report 2019¹⁰, по итогам комплексной оценки (региональная, производственная, торговая, макроэкономическая, инфраструктурная интеграция и свобода перемещения людей) наиболее интегрированным регионом стало Восточноафриканское сообщество (ЕАС). При этом доля внутренней торговли пока выше в Сообществе развития Юга Африки (SADC), и некоторые участники ситанализа утверждали, что в более глубокой исторической ретроспективе наиболее интегрированным в экономическом плане регионом является именно Юг Африки. В 2016 г., по данным UNCTAD¹¹, доля внутрирегиональной торговли у стран SADC

⁹ Для сравнения совокупный ВВП стран Латинской Америки и Карибского бассейна (по классификации МВФ) за период 2010-2019 гг., по данным МВФ, вырос лишь на 35 млрд долл. и достиг 5,1 трлн долл. Совокупный ВВП 28 стран Азии с переходной и развивающейся экономикой (без Индии и Китая) вырос на 1,5 трлн долл. — до 3,3 трлн.

¹⁰ African Union, African Development Bank Group, UN Economic Commission for Africa. Africa Regional Integration Index Report 2019. URL: <https://www.integrate-africa.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/ARII-Report2019-FIN-R40-11jun20.pdf> (дата обращения: 10.04.2021)

¹¹ UNCTAD. Key Statistics and Trends in Regional Trade in Africa. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d3_en.pdf (дата обращения: 10.04.2021)

составляла 21%, у ЕАС — 11,5%, у Экономического сообщества стран Западной Африки (ECOWAS) — 10,7%, у Сообщества сахело-сахарских государств (CEN-SAD) — 7,5%, у Межправительственного органа по вопросам развития (IGAD) — 7,3%, у Общего рынка Восточной и Южной Африки (COMESA) — 7%, у Союза арабского Магриба (UMA) — 3,3%, у Экономического сообщества стран Центральной Африки (ECCAS) — 2,8%¹².

1.1.1.5. В страновом разрезе лидерами экономического роста на континенте за последние 10 лет стали **Эфиопия** (9,6% в среднем за 10 лет¹³), **Руанда** (7,4%), **Танзания** (6,6%), **ДР Конго** (6,2%), **Кения** (5,9%)¹⁴. Эти страны проводят сбалансированную инвестиционную политику, ориентированную на диверсификацию и рост внутреннего спроса, развивают инфраструктуру, в том числе энергетический сектор. Вероятно, эти же страны останутся наиболее привлекательными для инвестиций и в ближайшие 10 лет. Вместе с тем, в этих странах (особенно в ДРК и Эфиопии) сохраняются существенные риски, учитывая сложное внутривнутриполитическое положение. Поэтому при выстраивании отношений с ними необходимо учитывать более широкий набор факторов, включая динамику внутренних конфликтов и конфликтов в сопредельных государствах. Многие участники ситанализа подчеркивали, что высокие темпы роста в этих странах еще не делают их наиболее привлекательными партнерами России.

1.1.1.6. В целом в 2010-е гг. более стабильны и успешны были диверсифицированные экономики, в развитии которых экспорт сырья играл второстепенную роль. Ориенти-

рованные же на экспорт товаров сырьевой группы ЮАР, Нигерия, Ангола, Судан, Экваториальная Гвинея, Замбия, Намибия и ряд других стран пережили последние 10 лет, в целом, тяжело, несмотря даже на рост мировых цен на то или иное сырье в отдельные годы.

1.1.1.7. При этом необходимо отметить, что темпы экономического развития стран Африки слабо коррелируют с типом политической системы. Так, в условиях политической автократии Руанда и Уганда развиваются динамично, а Ангола переживает глубокий и системный экономический кризис.

1.1.1.8. Склонные к афропессимизму исследователи склонны приписывать высокие темпы экономического развития ряда африканских стран воздействию фактора роста мирового спроса на сырьевые товары и, соответственно, повышению цен на углеводородную и минерально-сырьевую продукцию¹⁵. Влияние этого фактора необходимо учитывать. Однако он был далеко не единственным и не ключевым. Ускорение темпов роста явилось отражением структурных сдвигов в африканской экономике. Ключевую роль сыграли и играют демографические процессы. За постколониальные годы население континента увеличилось в четыре раза: с 300 млн в 1960-х гг. до 1,35 млрд человек в настоящее время, из которых 420 млн – в возрасте от 15-ти до 35 лет. Ежегодно рынок труда пополняют до 12 млн молодых людей в трудоспособном возрасте, но только 3 млн из них находят работу в формальном секторе¹⁶ (остальные укрепляют неформальный сектор во всем его спектре — от натурального

¹² 8 региональных экономических сообществ (РЭС), которые признаёт Африканский союз в соответствии с Протоколом об отношениях между АС и РЭС от 2008 г.: Сообщество сахело-сахарских государств (CEN-SAD), Общий рынок для Восточной и Южной Африки (COMESA), Восточноафриканское сообщество (ЕАС), Экономическое сообщество государств Центральной Африки (ECCAS/CEEAC), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ECOWAS), Межправительственный орган по развитию (IGAD), Сообщество развития Юга Африки (SADC) и Союз арабского Магриба (UMA).

¹³ Данные по экономическому росту Эфиопии могут быть, однако, завышены на 1-2 п.п. Более достоверны данные по импорту: в номинальном значении он увеличился с 10 млрд долл. в 2010 году до 20 млрд в 2019.

¹⁴ International Monetary Fund. The World Economic Outlook (WEO) database. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 30.03.2021)

¹⁵ World Bank Group. Africa's Pulse 2018. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29667> (дата обращения: 09.04.2021)

¹⁶ African Development Bank Group. Jobs for Youth in Africa. Improve the Quality of Life for the People of Africa. URL: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Brochure_Job_Africa-En.pdf (дата обращения: 30.03.2021)

хозяйства и незарегистрированной мелкой торговли до криминальных сетей). Уже одни эти факторы принудили африканские элиты к разработке новых стратегий национального развития, стимулированию индустриализации, развития инфраструктуры. Другое дело, подчеркнули участники ситанализа, что быстрый рост населения африканских стран, особенно в сочетании с усилением экологических и климатических проблем, создает серьезные угрозы для социальной стабильности и безопасности, порождает миграционные потоки и даже военные конфликты.

Ускорение темпов роста явилось отражением структурных сдвигов в африканской экономике. Ключевую роль сыграли и играют демографические процессы.

1.1.1.9. Революционные последствия влечёт за собой урбанизация населения. В городах уже проживает около 40% населения, а к 2025 г. доля городского населения может достигнуть 50%. По подсчетам структур ООН, к 2030 году в Африке будет 94 города с населением от 1 до 10 млн человек и 5 городов с населением более 10 млн человек¹⁷. Рост городского населения диктует ускорение модернизационных процессов. Именно в городах зарождается и набирает силу национальный рынок, средний класс¹⁸, предпринимательская буржуазия.

1.1.1.10. В то же время, важным фактором развития Африки остаётся неравенство и разрыв в доходах между богатыми и сверхбогатыми африканцами и остальным

населением. По данным отчёта о мировом благосостоянии за 2021 г. (The World Wealth Report 2021) компании Knight Frank, в Африке проживает 3,3 тыс. человек с личным состоянием более 30 млн долл. (всего в мире — 520 тыс.), из них 700 в ЮАР и 600 в Египте¹⁹. С 2015 г. число сверхобеспеченных в Африке сократилось на 2%, но к 2025 г., по прогнозам Knight Frank, вновь увеличится на 33%. Богатые африканцы проводят значительную часть жизни за границей, — там они учатся, лечатся, хранят деньги, приобретают недвижимость, их дети, в конечном счете, там оседают и редко возвращаются. Миграция остаётся важнейшим каналом для иссушающего африканские экономики оттока капиталов.

1.1.1.11. К концу 2010–х гг. произошли заметные перемены в отраслевой структуре африканской экономики. Повысились темпы развития сектора услуг — до 6% в год, сельского хозяйства — до 5,6%, в обрабатывающей промышленности — до 4,6%. С 1960 г. доля сельского хозяйства в ВВП сократилась с 41% (в среднем по континенту) до 9,3% (2017) в странах Северной Африки и до 15,3% в Африке к югу от Сахары (2019), а доля промышленности, соответственно, возросла до 35,7% (2017) в Северной Африке и до 26,8% в странах АЮС. Вместе с тем, в большинстве экономик стран Африки сохраняются структурные дисбалансы – большинство населения занято в секторах с низкой производительностью труда, экономическая активность спорадична и концентрируется в одном-двух регионах, структура бюджетных доходов зачастую не диверсифицирована. Ситуация будет усугубляться и растущими демографическими дисбалансами.

¹⁷ The United Nations. The World's Cities in 2018. URL: https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf (дата обращения: 30.03.2021)

¹⁸ В экспертном сообществе до сих пор обсуждается целесообразность выделения среднего класса в африканском обществе, отсутствуют конвенциональные критерии отнесения к среднему классу. Расплывчатостью границ "среднего класса" объясняется и вариативность критериев (от дневного дохода до уровня образования и количества располагаемых активов) и существенные расхождения в оценке его численности — от 170 млн человек до 330 млн. New York Times. Coronavirus is Battering Africa's Growing Middle Class. URL: <https://www.nytimes.com/2020/06/29/world/africa/Africa-middle-class-coronavirus.html> (дата обращения: 13.04.2021). Fraym. Finding the Dynamic African Consumer. URL: https://fraym.io/wp-content/uploads/2019/03/Finding-the-Dynamic-African-Consumer_Fraym.pdf (дата обращения: 13.04.2021). The Knight Frank. The Wealth Report 2021. URL: <https://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/the-wealth-report-2021-7865.pdf> (дата обращения 24.06.2021)

¹⁹ The Knight Frank. The Wealth Report 2021. URL: <https://content.knightfrank.com/research/83/documents/en/the-wealth-report-2021-7865.pdf> (дата обращения 24.06.2021)

1.1.1.12. Африканские страны, несмотря на географическую удалённость от крупнейших рынков, постепенно встраиваются в глобальные производственно-сбытовые цепочки (ГПСЦ). По оценкам Всемирного банка, наиболее успешно континент интегрирован в производство продуктов питания, одежды, автомобильных комплектующих²⁰. Африка преимущественно участвует в глобальном производстве лишь на самом первом этапе, выступая источником сырья (большинство стран Африки интегрировано в сырьевые цепочки, связанные с углеводородами и другими полезными ископаемыми), доля континента в мировой торговле промежуточными товарами составляет лишь 3%, а производственные центры узкоспециализированы и зависят от внешних рынков.

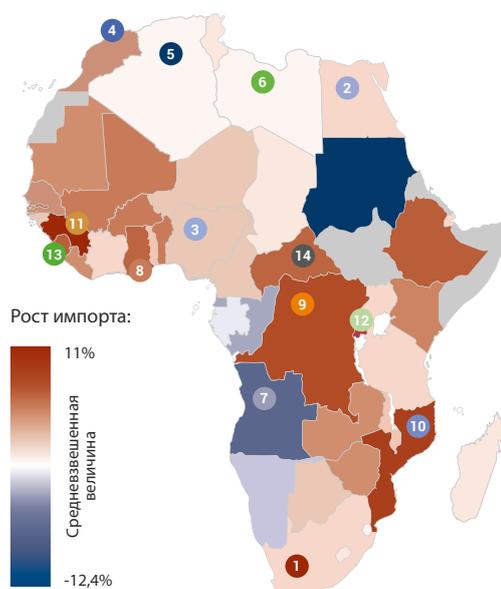
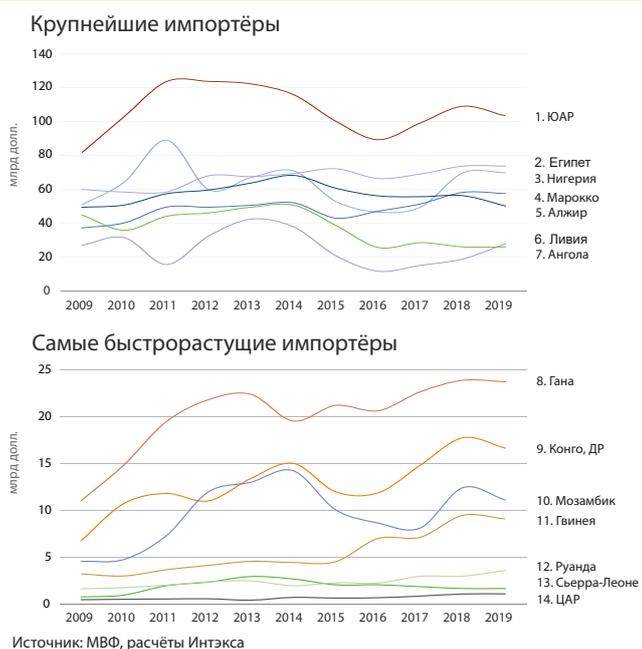
1.1.1.13. По оценкам Всемирного банка, в глобальные производственно-сбытовые цепочки в обрабатывающей промышленности интегрированы лишь Кения, Марокко, Намибия, Танзания, Тунис, Эфиопия и ЮАР, но и их участие носит ограниченный характер. Очевидно, что основным драйвером роста для Марокко и Туниса выступает Ев-

ропа, для Кении, Танзании и Эфиопии — Азия. Темпы вовлечения Кении, Танзании, Эфиопии и ЮАР в ГПСЦ сопоставимы с теми темпами, с которыми в них вовлекались на рубеже 1990-х и 2000-х гг. Вьетнам и Польша.

1.1.1.14. Общий импорт африканскими странами за десятилетие (2010-2019 гг.) увеличился на 1,3% в год (695 млрд долл. В 2019 г. против 611 в 2010 г.) при среднегодовом приросте населения за тот же временной промежуток более чем на 2,5% в год (рис. 2). Более высокие темпы среднегодового прироста импорта наблюдались к югу от Сахары, где лидерами были Гвинея (+11% в среднем за год), ДРК и Мозамбик (по 9,5%). Импорт товаров странами Северной Африки же рос медленно, со средней скоростью от 0,2% в год (Алжир) до 2,1% (Египет). Импорт в ЮАР за 10 лет вырос в 1,27 раза (средняя скорость 2,4% в год).

1.1.1.15. На 2010-е годы приходится начало широкого распространения в странах континента информационно-коммуникационных сетей. Число африканцев, имеющих доступ

Рис. 2. Темпы роста импорта товаров и услуг странами Африки, 2010-2019 гг.



²⁰ World Bank Group. World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020> (дата обращения: 31.05.2021)

к интернету, ежегодно растет: к 2021 г. эта доля составила 43%²¹. Для сравнения, среднее значение этого показателя в мире — 62,9%. Доступность интернета может сильно варьироваться в разных странах. К примеру, в Кении доступ к интернету имеет 85% населения, тогда как в Эритрее этот показатель равняется 7%. В Африке распространен мобильный интернет, большинство африканцев выходят в сеть, используя смартфоны и/или планшеты. Расширяется использование спутниковых систем коммуникации. Во многих странах приняты программы цифровизации экономики. По оценкам МВФ, цифровизация, осуществляемая в Нигерии, позволит ей сэкономить от 5 до 9 млрд долл, что составляет около 1,7% национального ВВП.

1.1.1.16. В потреблении растёт доля расходов на оборудование, транспорт, товары длительного использования. По оценкам экспертов консалтинговой компании McKinsey, общий объем потребительского спроса увеличится с 4 трлн долл. В 2015 г. до 5,6 трлн (в ценах 2015 г.) в 2025 г.²² При этом на домохозяйства будет приходиться 2,1 трлн долл, а на другие бизнес структуры – 3,5 трлн долл. В среднесрочной перспективе динамику экспорта в Африку будут определять рынки инфраструктурных проектов (электрификация и транспорт, прежде всего), продуктов питания и сельскохозяйственного сырья, удобрений, а также образования, здравоохранения и цифровизации сектора.

1.1.1.17. Африка остаётся нетто-кредитором и донором мировой экономики. Распространенное представление о тотальной зависимости континента от зарубежной помощи и кредитов некорректно, поскольку африканские страны не демонстрируют устойчивое

превышение входящих финансовых потоков над исходящими. Так, по оценкам UNCTAD²³, за период 2010-2015 гг. из-за незаконных финансовых потоков Африка потеряла 836 млрд долл., что сопоставимо с совокупным внешним долгом континента. Сумма финансовых потерь континента ещё выше при пересчёте в денежное выражение урона от климатических изменений, миграции квалифицированных специалистов и представителей среднего класса.

Африка остаётся нетто-кредитором и донором мировой экономики. Распространенное представление о тотальной зависимости континента от зарубежной помощи и кредитов некорректно.

1.1.1.18. Стабильный прирост прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на континент в первой половине десятилетия (на пике — в 2015 г. — он составил почти 60 млрд долл.), сменился резким сокращением в 2016 г. и последовавшей за этим стагнацией, в 2019 г. приток ПИИ составил 45,4 млрд долл. (-10,3% по сравнению с 2018 г.). Пандемия и падение цен на нефть в 2020 г. сократили объём ПИИ ещё сильнее. По объёмам накопленных инвестиций в Африке лидируют Нидерланды (79 млрд долл.), Франция (53 млрд), Великобритания (49 млрд), США (48 млрд) и Китай (46 млрд)²⁴.

1.1.1.19. По мнению ряда экспертов, сокращение объёмов притока ПИИ на континент связано со структурными изменениями в экономике континента, — доля ПИИ в добывающую промышленность (наиболее капиталоемкая отрасль) сокращается, растут инвестиции в проекты в сфере ИКТ, расширяется география инвестиций²⁵.

²¹ Internet World Stats. Internet Penetration in Africa. URL: <https://www.internetworldstats.com/stats1.htm> (дата обращения 09.04.2021)

²² McKinsey. Lions on the move II. Realizing the potential of Africa's economies. URL: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/middle-east-and-africa/lions-on-the-move-realizing-the-potential-of-africas-economies> (дата обращения: 30.03.2021)

²³ UNCTAD. Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2020_en.pdf (дата обращения: 24.06.2021)

²⁴ UNCTAD. World Investment Report 2020. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf (дата обращения: 30.05.2021)

²⁵ EY. Why Africa is becoming a bigger player in the global economy. URL: https://www.ey.com/en_gl/tax/why-africa-is-becoming-a-bigger-player-in-the-global-economy (дата обращения: 31.05.2021)

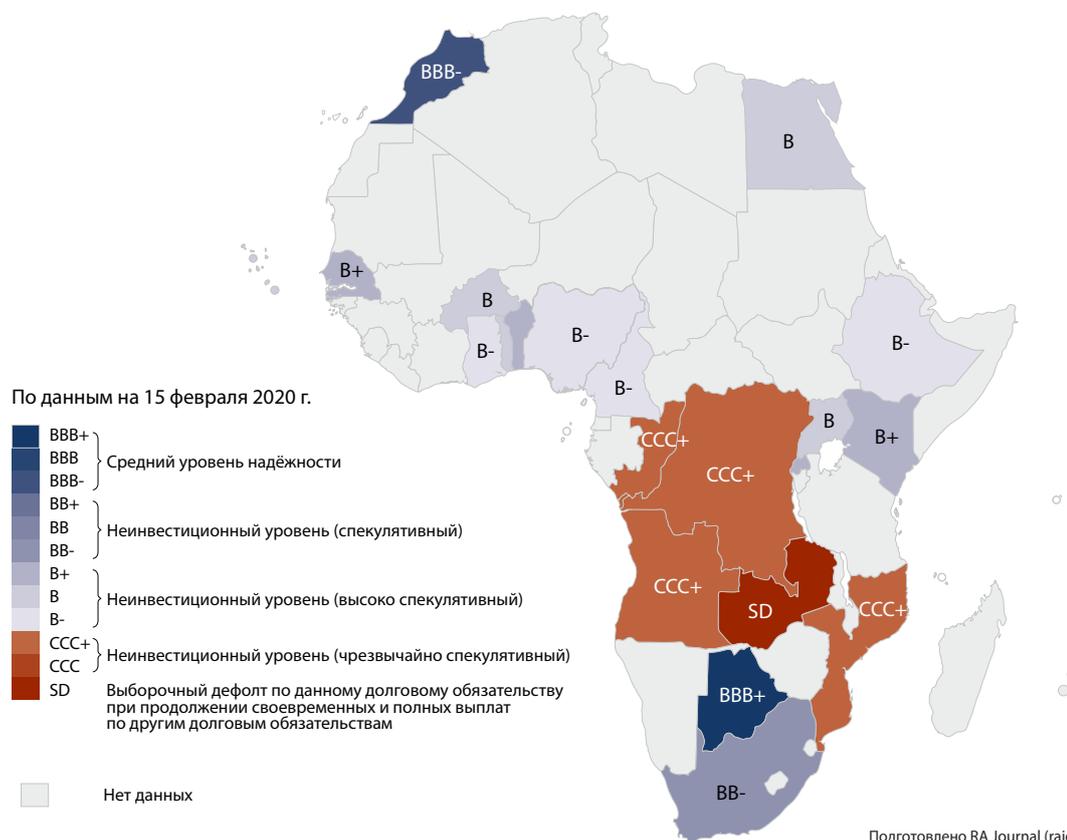
1.1.1.20. Пока только 20 стран Африки получили кредитные рейтинги по шкалам S&P, Moody's, Fitch. Наивысший рейтинг (S&P) у Ботсваны (BBB+), низший — у Замбии (CCC) (рис. 7). В рейтинге Doing Business большинство стран Африки (за исключением Маврикия, Руанды, Марокко, Кении, Туниса, ЮАР, Замбии и Зимбабве) находятся во второй сотне.

1.1.1.21. По оценкам экспертов, хотя спровоцированный пандемией коронавируса экономический кризис «съест» значительную часть роста африканских стран 2010-2019 гг., последствия для экономик континента будут распределены неравномерно, как правило, в соответствии с тем, как какая экономика росла в последнее десятилетие перед началом пандемии.

1.1.1.22. Наиболее динамично развивающимся регионом в ближайшем десятилетии останется Восточная Африка, которая росла

со скоростью 6,3%, увеличится влияние ДРК, продолжат расти Гана, Руанда, Сенегал. Пострадает же больше всех южная часть Африки во главе с ЮАР, которая и так развивалась в последнее десятилетие медленнее других регионов континента (средний рост в 2010-2019 гг. — 1,9%). С другой стороны, обострение кризисных явлений в ЮАР и достижение хозяйственной системой нижней точки кризиса может привести к росту в последующие годы — за счет сокращения стоимости труда, отказа от экономического популизма, смягчения курса на перераспределение собственности в пользу «коренного населения». Но пока ситуация на юге континента вызывает наибольшую тревогу – неясно, сможет ли технологически развитая и традиционно ориентированная на автаркию ЮАР найти своё место в новом международном разделении труда. При этом часть участников ситанализа все же утверждали, что более высокий уровень технологи-

Рис. 7. Инвестиционные рейтинги (S&P) стран Африки



ческого развития и более развитая структура экономики все же обеспечит ЮАР определенную стабилизацию. Ориентированная на Европу Северная Африка перенесёт пандемию легче (средний рост — 2,4%), Западная Африка росла в среднем на 4,5% в год и сможет восстановить позиции.

1.1.1.23. В целом лучшую динамику в обозримой перспективе продолжат демонстрировать ряд относительно небольших и средних по размеру ВВП экономик, в то время как наиболее проблемными останутся «большие» экономики. С экономическими трудностями столкнутся страны, зависящие от экспорта нефти: Алжир, Ангола, Нигерия, Экваториальная Гвинея. Наиболее тяжёлым же в части динамики экономического развития следующее десятилетие может стать для **ЮАР** и **Алжира** (что, впрочем, не означает, что их привлекательность как партнеров, в том числе импортеров, существенно снизится; в силу масштабов свои экономик и степени их развития по сравнению с другими африканскими странами эти страны будут оставаться весьма привлекательными). Нигерия и Египет продолжают развиваться темпами, близкими к среднемировым, причём рост в Египте будет зависеть во многом от того, сможет ли его экономика повернуться на восток, к азиатским рынкам, и встроиться в единый восточноафриканский рынок (выход к побережью Индийского океана пока обеспечивает, в среднем, более высокие темпы роста, чем выход на побережье Атлантического).

1.1.1.24. Страны, которые традиционно рассматриваются как континентальные лидеры, — Нигерия и ЮАР, пока склонны во многих случаях дистанцироваться от континентальных проблем, сконцентрировавшись на внутренних. Показателен здесь пример ЮАР, которая от позиционирования себя в качестве лидера континентальной интеграции²⁶ (см. например, идеологизированные интеграционные платформы, появившиеся при активном содействии ЮАР: Африканский ренессанс, NEPAD, Millennium Partnership for the African Recovery Programme), во втором десятилетии стала постепенно отходить от продвижения затратных панафриканских мегапроектов. Нигерия пока не стала лидером интеграционных процессов в Западной Африке в рамках ECOWAS, одной из последних присоединилась к соглашению о создании Африканской ЗСТ. Вместе с тем, указали участники обсуждения, не следует и недооценивать роль этих стран на континенте. Так, ЮАР является одним из основных источников ПИИ²⁷ и активным участником процессов мирного урегулирования (урегулирование кризисов в Зимбабве, Дарфуре, Южном Судане)²⁸. Также ЮАР остаётся также местом размещения штаб-квартиры NEPAD и Panaфриканского парламента. Нигерия заслуживает первоочередного внимания как крупнейший рынок; также необходимо учитывать постепенно набирающую ход экспансию бизнеса за пределы Нигерии (банковский сектор, Dangote Group и др.).

²⁶ Ван Никерк Э. Национальный интерес ЮАР. Российско-африканский деловой журнал «Аф-Ро». 2005. № 1(8).

²⁷ В 2018 г. объём накопленных исходящих ПИИ в Африке ЮАР составил 35 млрд долл., 6 место после Нидерландов, Франции Великобритании, США и Китая. UNCTAD. World Investment Report 2020. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf (дата обращения: 30.05.2021)

²⁸ Шубин В. Г. ЮАР в БРИКС: последняя по очереди, но не по важности. Вестник международных организаций, №2

1.1.2. Природные ресурсы Африки

1.1.2.1. На Африку приходится 14% пахотных земель мира (и при этом — около 65% неиспользуемых пахотных земель), 10% возобновляемых источников пресной воды и 30% минеральных ресурсов мира: 7% мировых запасов природного газа, 8% запасов нефти, 30% бокситов, 40% золота и до 90% хрома и платины. Африка также лидирует среди всех частей света по запасам кобальта, алмазов и урана. В большинстве африканских стран природный капитал составляет от 30 до 50% национального богатства. На Африку приходится около 17% лесов мира, и более 70% жителей Африки к югу от Сахары (АЮС) зависят от лесных массивов.

1.1.2.2. Хотя большинство стран Африки обладают значительными и теоретически достаточными для обеспечения их потребностей запасами пресной воды, доступ к этим запасам значительно затруднён. По данным совместного исследования ВОЗ/ЮНИСЕФ 2019 г., по состоянию на 2017 г., только в восьми странах Африки (Египет, Ливия, Маврикий, Сейшельские острова, Тунис, Алжир, ЮАР, Ботсвана) доступ к базовым источникам питьевой воды имело более 90% населения²⁹. Уровень доступа ниже 90% помимо стран Африки наблюдается только в нескольких странах Латинской Америки, Океании, Средней и Юго-Восточной Азии. Хуже всего ситуация с доступом к воде обстоит в Чаде, Эфиопии, Южном Судане, ДРК, Буркина-Фасо, Уганде, Нигере, Сомали и на Мадагаскаре (менее 55%). В нескольких странах (Ангола, Гвинея-Бисау, Мадагаскар, Мали, Нигер, ЦАР, Чад, Южный Судан), по данным Института показателей и оценки здоровья Медицинской школы Вашингтонского университета (IHME), смертность,

вызванная потреблением воды из загрязнённых источников, составляет около 100 человек на 100 тыс.³⁰ Для сравнения, аналогичный показатель в России, Западной Европе и США не превышает 0,1 на 100 тыс. В Алжире, Египте, Марокко и ЮАР уже действуют опреснительные станции, правительства этих стран планируют строительство новых, однако кризис с доступом к питьевой воде в менее обеспеченных и не имеющих выхода к морю странах (сахаро-сахельский регион, район пустыни Калахари) будет определять миграционные потоки на континенте и общую социально-политическую обстановку.

1.1.2.3. Значительная часть природных ресурсов Африки эксплуатируется без должного планирования и надзора со стороны государств. Институты технического и экологического надзора, антимонопольного регулирования в большинстве стран отсутствуют, слабы пока и службы финансового мониторинга. Как следствие, по оценке ООН, континент ежегодно теряет около 195 млрд долл. природного капитала из-за незаконных финансовых потоков, незаконной добычи полезных ископаемых, вырубок, торговли дикими животными, нерегулируемого рыболовства, ухудшения состояния окружающей среды и других потерь³¹.

1.1.2.4. Вместе с тем растут знания о принципах природопользования, на континентальном уровне запущен ряд проектов по защите биосферы, в том числе «Великая зелёная стена» под эгидой Афросоюза. Вместе с проникновением интернета растут рынки агротехнологий — за период 2015-2020 гг. объём финансирования стартапов в этом секторе увеличился более чем в 1000 раз — с 50 тыс. долл. до 60 млн долл³².

²⁹ WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme (JMP) for Water Supply and Sanitation. Progress on household drinking water, sanitation and hygiene. 2000-2017. URL: https://www.who.int/water_sanitation_health/publications/jmp-2019-full-report.pdf (дата обращения: 24.06.2021)

³⁰ Institute for Health Metrics and Evaluation. Global Burden of Disease Study 2017 (GBD 2017) Results. Seattle, United States, 2018.

³¹ UN Environment Programme. Our work in Africa. URL: <https://www.unenvironment.org/regions/africa/our-work-africa> (дата обращения: 30.03.2021)

³² Disrupt Africa. African Tech Startups Funding Report 2020. URL: <https://disrupt-africa.com/research/> (дата обращения: 13.04.2021)

1.1.2.5. Преодоление потерь от неэффективного природопользования и незаконной деятельности, более эффективное вовлечение природных ресурсов в международный хозяйственный оборот, наряду с мониторингом их состояния и ответственным сбережением, в том числе с учётом глобальных климатических вызовов, в увязке с урегулированием базовых демографических дисбалансов, определит успех развития Африки в XXI в.

1.1.3. Население Африки

1.1.3.1. Всё более важное значение для международных политических и экономических процессов приобретает демографический потенциал Африки. Население Африки продолжает расти и достигнет к 2030 г. 1,7 млрд человек (в 2020 г. — около 1,35 млрд), хотя темпы роста несколько снизятся (по оценке ООН — с 2,59% в год в 2010-2015 гг. до 2,25% к 2030 г.³³). Страны Африки до сих пор находятся в состоянии демографического перехода³⁴.

1.1.3.2. К 2100 году около 40% всех людей будут жить в Африке. Стоит отметить, что до сих пор Африка остаётся относительно малонаселённым континентом, особенно во внутренних районах. При площади в 30 млн кв. км, плотность населения составляет около 44 человек на квадратный километр. По этому показателю Африка уступает не только Азии (104 человека), но и Европе (73). Более того, даже без учёта площади пустынь Сахара и Калахари, а также ряда непригодных для проживания территорий (всего около 11 млн кв. км), Африка останется на 3-м месте с плотностью населения 66 человек на квадратный километр.

Низкая плотность населения в обширных и пригодных к заселению районах таких стран как ДР Конго убеждает в прогнозах о колоссальном росте населения Африки в ближайшие десятилетия.

Африка остаётся относительно малонаселённым континентом, особенно во внутренних районах. Низкая плотность населения в обширных и пригодных к заселению районах убеждает в прогнозах о колоссальном росте населения Африки в ближайшие десятилетия.

1.1.3.3. К 2100 г. Африка, по среднему варианту прогноза ООН, почти сравняется с Азией по численности населения (4,3 млрд против 4,7), а в ТОП-10 самых населённых стран мира войдут 5 стран Африки: Нигерия (700 млн, 3-е место), ДРК (360 млн, 6-е место), Эфиопия (290 млн, 8-е место), Танзания (290 млн, 9-е место) и Египет (230 млн, 10-е место)³⁵. Тремя самыми населёнными городами мира к 2100 г., по экспертным оценкам, станут Лагос (88 млн), Киншаса (83 млн), Дар эс-Салам (74 млн)³⁶.

1.1.3.4. Увеличение населения на 500 млн человек за 15 лет наряду с задачами по формированию на континенте благоприятной для жизни среды приведёт к появлению глобально значимых потребительских и B2B-рынков. В то же время усилятся связанные с ростом народонаселения угрозы — демографическое давление на социальные системы, рынки труда, окружающую среду. Они потребуют значительных инфраструктурных инвестиций, которые будут важным драйвером африканского импорта.

³³ The United Nations. Population 2030. URL: <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/trends/Population2030.pdf> (дата обращения: 30.03.2021)

³⁴ Эксперт. Век Африки. URL: <https://expert.ru/expert/2021/25/vek-afriki/> (дата обращения: 25.06.2021)

³⁵ UN Department of Economic and Social Affairs. World Population Prospects 2019. URL: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/> (дата обращения: 02.06.2021)

³⁶ Hoornweg, D., Pope, K. «Population predictions of the 101 largest cities in the 21st century». URL: https://shared.uoit.ca/shared/faculty-sites/sustainability-today/publications/largest_cities.pdf (дата обращения: 02.06.2021)

1.1.4. Образование и медицина

1.1.4.1. Уже сейчас Африка — один из ведущих в мире импортёров услуг в сфере образования, и её роль на этом рынке будет только расти. Общее количество африканских студентов, обучающихся за рубежом — 534 тыс. человек³⁷ (126 тыс. из которых приходится на другие страны Африки). Объём услуг высшего образования для африканских студентов, обучающихся вне континента, составил 12,6 млрд долл. Всего за 2000-2018 гг. число обучающихся за рубежом студентов выросло в два раза. Страны-лидеры по приёму африканских студентов вне континента: Франция, Китай, США, в пределах Африки — ЮАР (рис. 8).

1.1.4.2. До 85% учеников в ряде африканских стран не обладают достаточными навыками чтения, письма и счёта³⁸. При существующем уровне развития системы образования к 2030 г. только 52% от трудоспособного населения континента получит среднее образование³⁹. Инвестиции в образование не только отвечают задачам повышения производительности труда в национальных экономиках, но и соотносятся с личными стратегиями достижения благосостояния — каждый дополнительный год, проведенный в школе, повышает будущие доходы на 11% у мальчиков и на 14% у девочек⁴⁰.

Рис. 8. Африканские студенты, обучающиеся за рубежом



Источник: ЮНЕСКО, национальные статистические агентства, 2015-2018

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

³⁷ Российско-африканское гуманитарное сотрудничество: парламентское измерение// Аналитические материалы к II Международной конференции «Развитие парламентаризма». URL: <http://duma.gov.ru/media/files/e2SgJ0Aq8cFHwxD5zXN8HiQD0ctEiar5.pdf> (дата обращения: 30.03.2021)

³⁸ UNESCO. More Than One-Half of Children and Adolescence Are Not Learning Worldwide. URL: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/fs46-more-than-half-children-not-learning-en-2017.pdf> (дата обращения: 09.04.2021)

³⁹ World Economic Forum. The Future of Jobs and Skills in Africa. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_EGW_FOJ_Africa.pdf (дата обращения: 09.04.2021)

⁴⁰ UNESCO. Million of Girls Are out of Schools — But Data Show that Gender Alone is Not the Main Culprit. URL: <http://uis.unesco.org/en/blog/millions-girls-are-out-school-data-show-gender-alone-not-main-culprit> (дата обращения: 09.04.2021)

- 1.1.4.3.** Вместе с развитием системы образования необходимо обеспечить адекватные рабочие места и адаптацию молодых работников на рынке труда. По данным доклада British Council, уровень безработицы среди выпускников бакалавриата в Нигерии составляет 23%⁴¹. Исследование, проведённое в Кении, показало, что в среднем выпускнику вуза необходимо около 5 лет, чтобы найти работу⁴². Нехватка адекватных уровню образования рабочих мест усиливает миграцию молодых специалистов из Африки.
- 1.1.4.4.** От повышения качества и доступности образования будет зависеть участие Африки в уже начавшемся процессе реконфигурации мировой структуры разделения труда. По экспертным оценкам, к 2030 году Китай потеряет 85-100 млн рабочих мест в трудоёмких секторах промышленности⁴³, значительная часть этих мест может быть перенесена в Африку (основной сдерживающий фактор — роботизация производства).
- 1.1.4.5.** В 2001 г. страны Африки приняли Абуджийскую декларацию, согласно которой каждое государство взяло на себя обязательства увеличить финансирование здравоохранения до 15% бюджета. В 2018 г., по данным ВОЗ, только в 12 странах траты на здравоохранение достигли или превысили 10%⁴⁴.
- 1.1.4.6.** Рынок здравоохранения в Африке к 2035 г. увеличится в несколько раз и, по оценкам экспертов, составит почти 260 млрд долл. В Африке уже востребованы новые медицинские технологии, телемедицина, медицинское оборудование и образовательные программы.
- 1.1.4.7.** При 11% мирового населения на континент приходится около 25% глобального бремени заболеваний и всего лишь 1% мировых расходов на здравоохранение. Несмотря на заметное сокращение показателей смертности, недостаточный прогресс в большинстве стран Африки к югу от Сахары помешал достижению четвёртой Цели развития тысячелетия по сокращению смертности детей в возрасте до пяти лет на две трети в период 1990-2015 гг.⁴⁵.
- 1.1.4.8.** Африканские рынки становятся важным направлением импорта фармацевтической продукции, в том числе и ветеринарной. За декаду 2011-2019 гг. импорт африканскими странами фармацевтической продукции увеличился с 11 млрд долл. до 17 млрд. Больше половины импорта приходится на четыре страны — Египет, ЮАР, Алжир и Нигерию.
- 1.1.4.9.** Здравоохранение — ключевой для Африки рынок и направление развития, которое требует большего внимания и финансирования для достижения уровня жизни развитых стран мира. На пути к этой цели стоит ряд проблем: недостаток медицинской инфраструктуры, собственных медицинских школ, недостаточная квалификация персонала, высокие пошлины на оборудование и препараты, другие законодательные барьеры, ограничивающие конкуренцию.
- 1.1.4.10.** С ростом внутреннего рынка здравоохранения проблема нехватки медицинской инфраструктуры, врачей и медперсонала становится для Африки всё более актуальной. Средства, которые уже сейчас могут быть вложены в развитие медицины в африканских странах, пока покидают Африку: до 1 млрд долл. ежегодно выводится за пределы континента в рамках медицинского туризма.

⁴¹ British Council. Can higher education solve Africa's job crisis? URL: https://www.britishcouncil.org/sites/default/files/graduate_employability_in_ssa_final-web.pdf (дата обращения: 13.04.2021)

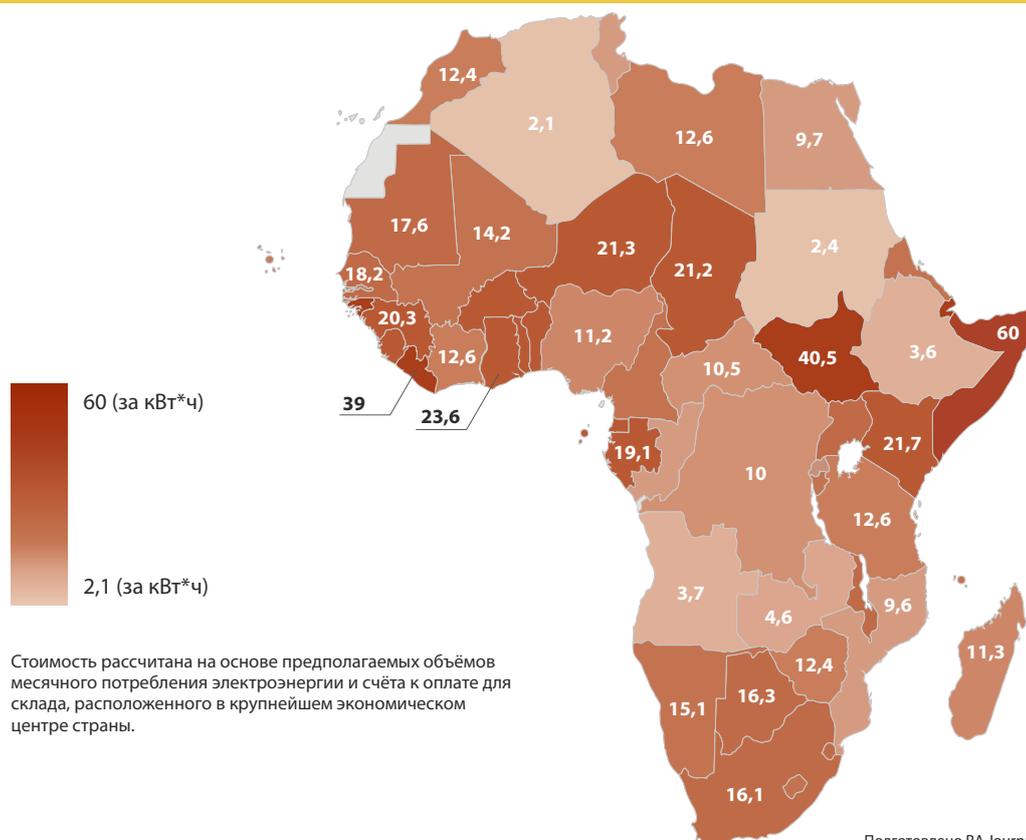
⁴² Omolo, OJ. The Dynamics and Trends of Employment in Kenya, IEA Research Paper Series. 2010. No. 1. Nairobi: Institute of Economic Affairs

⁴³ McKinsey. Jobs lost, jobs gained: What the future of work will mean for jobs skills and wages. URL: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/jobs-lost-jobs-gained-what-the-future-of-work-will-mean-for-jobs-skills-and-wages> (дата обращения: 30.03.2021)

⁴⁴ WHO. Global Health Expenditure Database. URL: <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en> (дата обращения: 24.06.2021)

⁴⁵ Так, исследование, проведённое в 2000-2013 гг., определило, что для Зимбабве основным препятствием на пути к цели стала катастрофическая нехватка квалифицированного медицинского персонала. Impact of a critical health workforce shortage on child health in Zimbabwe: a country case study on progress in child survival, 2000–2013 // Health Policy Plan. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5406757> (дата обращения: 30.03.2021)

Рис. 9. Цены на электроэнергию в странах Африки, 2019 г.



Стоимость рассчитана на основе предполагаемых объёмов месячного потребления электроэнергии и счёта к оплате для склада, расположенного в крупнейшем экономическом центре страны.

Источник: Doing Business 2020, The World Bank Group

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

1.1.5. Энергетика

1.1.5.1. На Африку приходится пока только 3% мирового потребления энергии⁴⁶, больше 600 млн человек не имеют доступа к сетевому электричеству. Хотя общий объём энергетических субсидий из государственных бюджетов во всех странах региона уже превысил 25 млрд долл. В год⁴⁷, до сих пор цены (рис. 9) и недостаточная доступность электроэнергии в ряде стран препятствует экономическому и социальному развитию. Несмотря на существенные ограничения, препятствия и дисбалансы политического и экономического характера Африка в целом, согласились участники обсуждения, остаётся территорией динамичного роста и огромного потенциала энергетических рынков.

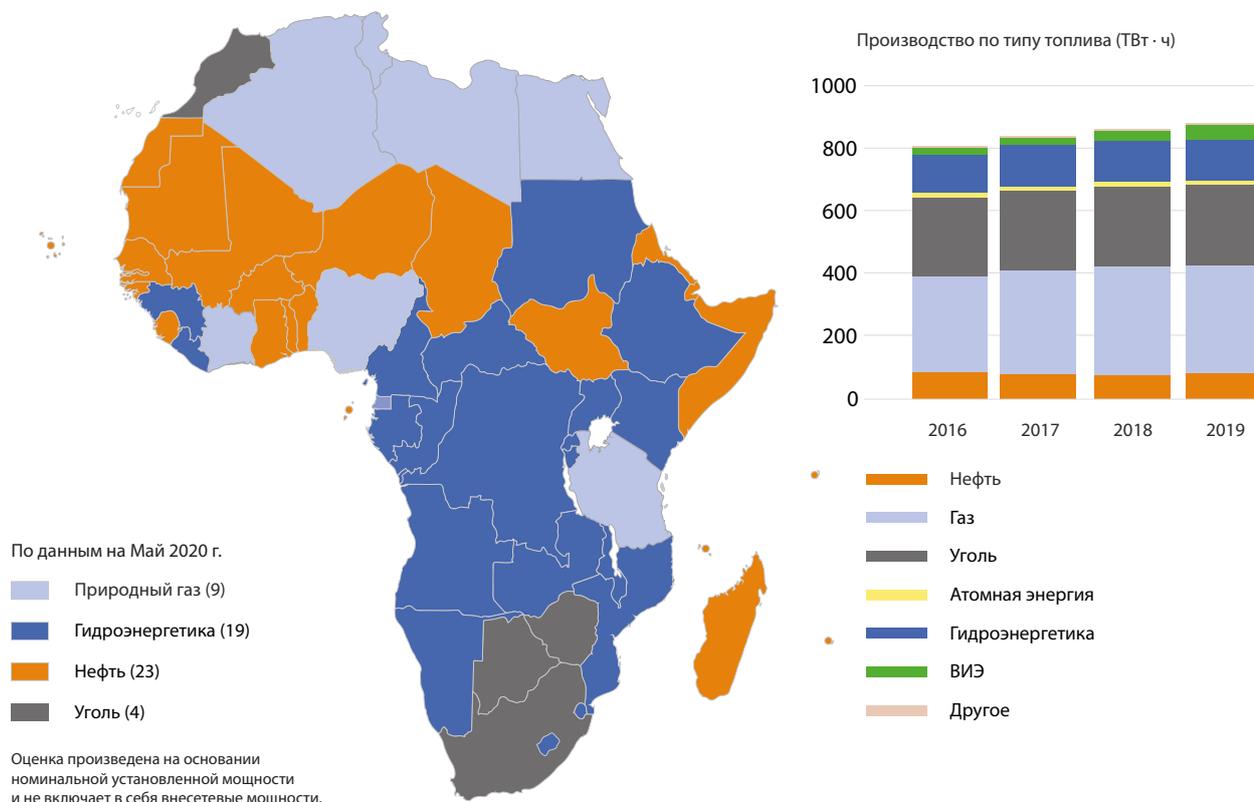
1.1.5.2. На данный момент в Африке можно выделить несколько «энергетических поясов», которые в значительной мере совпадают с устоявшимся делением континента на субрегионы (рис. 10). В Северной Африке преобладает газовая энергетика; в Западной — дизельная; в Центральной и Восточной — гидроэнергетика; в Южной — угольная.

1.1.5.3. Основные перспективы развития электроэнергетического сектора Африки связаны с ростом газовой и возобновляемой энергетики. В Северной Африке в долгосрочной перспективе основой энергобаланса будет оставаться газ (также будет наблюдаться рост производства из возобновляемых источников — ветряные и солнечные электростанции). В Западной Африке газовая

⁴⁶ BP. Statistical Review of World Energy 2020. URL: <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (дата обращения: 30.03.2021)

⁴⁷ Oxford Energy Forum. Electrifying Africa. URL: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/09/OEF-115.pdf> (дата обращения: 09.04.2021)

Рис. 10. Основной тип топлива для производства электроэнергии на сетевых ЭС Африки



Источник: BP, Climatescope, Интэкс, собственные данные правительств

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

энергетика будет расти опережающими темпами — в первую очередь, в прибрежных странах: Нигерии, Гане, Сенегале, Мавритании, Кот-д’Ивуаре, Того и Бенине. Преобладающая на данный момент в большинстве стран Западной Африки дизель-мазутная энергетика будет замещаться газом и возобновляемыми источниками энергии (ВИЭ) — пропорции зависят от географического положения, политической и экономической конъюнктуры. В Центральной и Восточной Африке гидроэнергетика сохранит ведущие позиции, — ВИЭ и газ будут играть второстепенную роль резервных мощностей. Угольная энергетика стран Южной Африки также будет постепенно замещаться газом и ВИЭ, пропорции, как и в случае с Западной Африкой, будут зависеть от конъюнктуры глобальных рынков. Для удалённых от побережья регионов, стран и островных государств вероятен заметный прирост ВИЭ-генерации с опорой на развитие автономных микросетей.

1.1.5.4. Пока отличительной особенностью энергетического сектора Африки остаётся почти полная зависимость от несырьевого энергетического импорта. В большинстве стран Африки (за исключением Алжира, Египта и ЮАР) отсутствует (или балансирует на грани ликвидации как в Нигерии) нефтепереработка, что обуславливает высокую долю нефтепродуктов в общеконтинентальном импорте 11% (при доле сырья в 3%). Для сравнения, доля нефтепродуктов в общем импорте стран ЕС-28 составляет 3%, а нефти — 11%.

Отличительной особенностью энергетического сектора Африки остаётся почти полная зависимость от несырьевого энергетического импорта.

- 1.1.5.5.** Перспективы развития нефтепереработки вызывают сомнения. Например, проект строительства Dangote Group НПЗ в экономической зоне «Лекки» превратился в «долгострой», существуют риски того, что после запуска предприятие может остаться без сырья (нефть, газ) и электричества. Стоит отметить, что загрузка нефтеперерабатывающих заводов Нигерии до их закрытия весной 2020 г. составляла лишь 15-20%.
- 1.1.5.6.** Потребление энергетического угля в Африке в 2010-19 гг. росло среднегодовым темпом (CAGR) в 0,65% и обусловлено в первую очередь развитием угольной энергетики в Марокко. Дальнейшие перспективы увеличения импорта напрямую связаны с динамикой потребления угля, — на данный момент на уровне стратегий развития, позиций африканских финансовых институтов и общественности наблюдается постепенный отказ от угольной энергетики.
- 1.1.5.7.** Стоит также отметить значительный потенциал роста потребления сжиженных углеводородных газов (СУГ, пропан-бутан) в домашних условиях. Ряд проблем с газификацией домохозяйств может быть решен за счёт организации производства и распределения (сбыта) сжиженного газа в баллонах. Ключевым препятствием на пути увеличения потребления этого щадящего окружающую среду и более безопасного (чем биомасса) бытового топлива остаётся недостаток инфраструктуры: приёмных терминалов, хранилищ, средств доставки. Однако общий тренд позитивный: в Нигерии вводятся в эксплуатацию новые терминалы, а в Гане ведётся строительство крупнейшей в мире электростанции (200 МВт) на СУГ.
- 1.1.5.8.** По объёмам импорта электрогенераторные установки занимают третье место (после телефонов и трансформаторов) среди всех электрических приборов. Объём рынка составляет около 1,2 млрд долл. ежегодно, из них 300 млн долл., по данным UN Comtrade, приходится на импорт генераторов мощностью до 60 кВт (75 кВА), 250 млн — от 60 до 300 кВт, 600 млн — на генераторы мощностью свыше 300 кВт. Больше всех дизель-генераторов импортирует Нигерия — на сумму в около 170 млн долл. в год, затем Судан (125) млн долл., Алжир (110) млн долл., Египет (100) млн долл. Недостаточно развитые сети ЛЭП в большинстве стран Африки и прирост населения гарантируют стабильный спрос на автономные системы электроснабжения в среднесрочной перспективе, но и задача строительства новых магистральных линий остаётся актуальной.
- 1.1.5.9.** Будущее нефтегазовых экономик континента зависит от того, как они адаптируются к «зелёному» переходу в Европе и какие преимущества для себя смогут извлечь, как смогут переориентировать экспортные потоки, в том числе на внутренние, региональные и другие международные рынки, а также изменить структуру энергетического экспорта.
- 1.1.5.10.** Так, Алжир рассчитывает стать крупным поставщиком водорода в Европу (на основе модернизации уже существующей газопроводной инфраструктуры). Нигерия, более 50% экспорта нефти которой пока приходится на Европу, постепенно увеличивает долю экспорта в Азию. Показателен пример Анголы, нефтеэкспортная инфраструктура которой создавалась в XX в. в расчёте на американский рынок. В начале 2010-х гг. после так называемой «сланцевой революции» и постепенного снижения Соединёнными Штатами импорта нефти, Ангола смогла переориентировать экспорт на Китай.
- 1.1.5.11.** ВИЭ-проекты в большинстве стран Африки реализуются на деньги частных инвесторов и при поддержке западных стран. Последовательно увеличивают долю ВИЭ в энергобалансе Марокко и ЮАР, другие страны пока предпочитают ограничиваться декларациями или реализацией небольших проектов малой мощности.
- 1.1.5.12.** В наступившем десятилетии ситуация с ВИЭ на континенте может измениться под воздействием двух факторов. Первый – приход

к власти в США администрации Байдена, которая продвигает амбициозную «климатическую повестку». Байден уже пообещал, что США будут экспортировать американские ВИЭ-технологии в другие страны. Актуализация темы ВИЭ может повлиять на американскую инициативу Power Africa — до этого в её рамках в эксплуатацию вводилась в основном газовая генерация, теперь США могут больше внимания уделить продвижению ВИЭ: новым технологиям нужен рынок сбыта.

1.1.5.13. Второй фактор – это вероятный постепенный отказ международных финансовых институтов и некоторых развитых стран от финансирования проектов, предполагающих использование ископаемого сырья. Пока речь идёт преимущественно об угле, но заявление премьер-министра Великобритании Бориса Джонсона в декабре 2020 г. о том, что правительство перестанет предоставлять финансирование под проекты на основе ископаемого топлива в целом (уголь, нефть, газ), уже вызвало негативную реакцию в африканском экспертном сообществе. Большинство африканских экспертов считает, что приоритет в развитии электроэнергетики Африки должен быть отдан всеобщему доступу к электричеству, при оптимально возможном уровне сохранения экологии⁴⁸. В этом отношении важно учитывать, что падение спроса на ископаемые виды топлива в Европе и США формирует для Африки окно возможностей по локализации переработки и потребления таких видов топлива, в первую очередь газа, на континенте.

1.1.5.136. Важно, что в глобальном масштабе Африка вносит крайне незначительный вклад в провоцирующие глобальное потепление выбросы, однако оказывается в первых рядах пострадавших от изменения климата (сокращение пахотных земель, недостаток воды, саранча и пр.). Для африканцев остро стоит вопрос о том, чтобы не они несли финансовую ответственность

за глобальное потепление (из-за ограничений на потребление углеводов, например), а, напротив, развитые страны компенсировали бы Африке ущерб, который глобальное потепление наносит её уникальным экосистемам. Этот подход делает африканские страны естественными партнерами России по продвижению новой – более инклюзивной и справедливой – мировой экологической и климатической повестки дня и по критике преобладающего пока в мировой климатическом дискурсе западного подхода, перекладывающего всю ответственность за углеродные выбросы на производителей соответствующей продукции и использующего климатическую политику как инструмент экономической конкуренции. О том, в чем может заключаться новая экологическая повестка дня, которую России стоит сформулировать и продвигать совместно со странами Африки, а также БРИКС и ШОС, см. доклад «Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики», подготовленный авторским коллективом ФМЭИМП НИУ ВШЭ по итогам серии ситуационных анализов.⁴⁹

В глобальном масштабе Африка вносит крайне незначительный вклад в провоцирующие глобальное потепление выбросы, однако оказывается в первых рядах пострадавших от изменения климата.

1.1.5.14. В мировом энергетическом переходе Африке отведена роль ресурсной базы. По оценкам Всемирного банка, в посткарибонную эпоху запасы минеральных ресурсов **Гвинеи** (бокситы, железо), **Габона** (марганец), **ДР Конго** (кобальт, медь), **Мадагаскара** и **Мозамбика** (графит)

⁴⁸ Russian Africa Journal. Mistakes of Russian Energy Companies in Africa and Post-COVID era for African Oil&Gas. Interview with NJ Ayuk, Executive Chairman of the African Energy Chamber. URL: <https://www.facebook.com/rajournal/posts/266794025088919> (дата обращения: 30.03.2021)

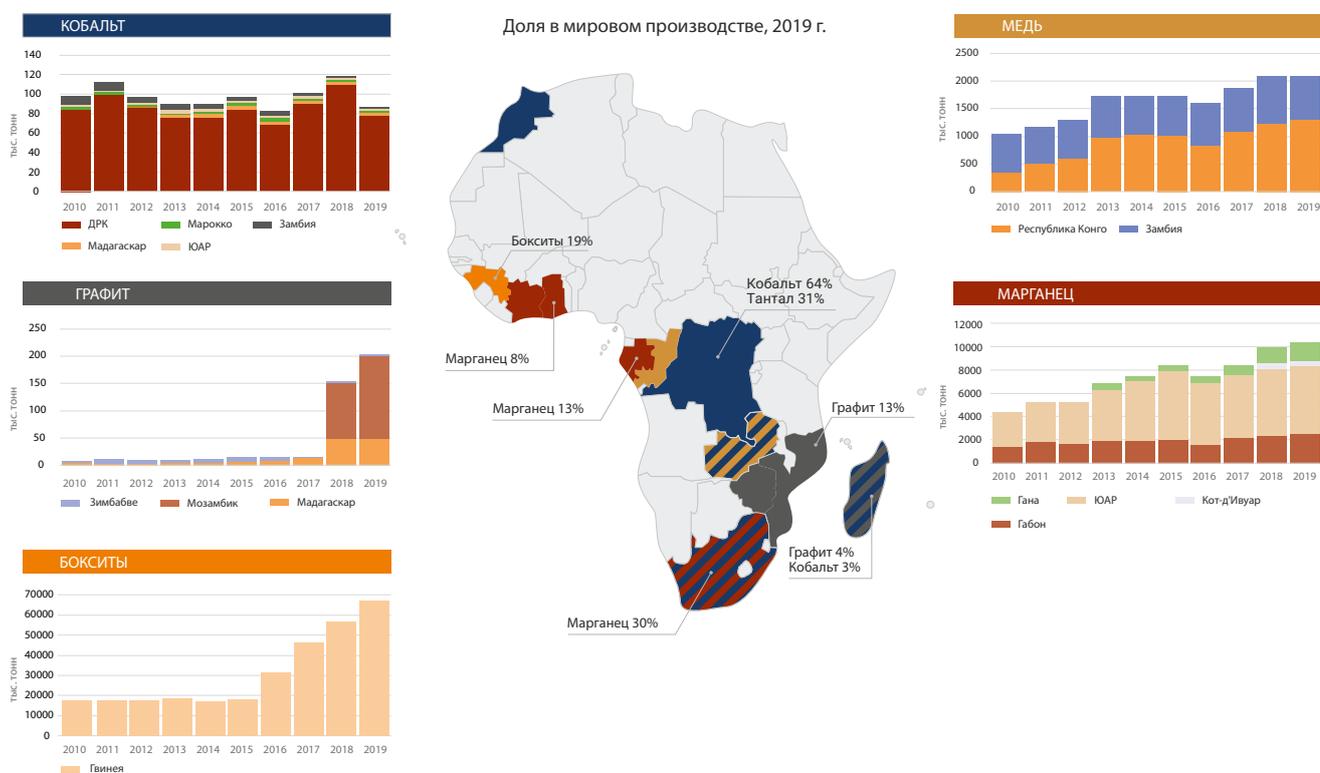
⁴⁹ НИУ ВШЭ. Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зеленой» трансформации мировой экономики и политики. URL: https://globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2021/04/doklad_povorot-k-prirode.pdf (дата обращения: 28.07.2021)

приобретут «стратегическое» значение⁵⁰ (рис. 4). Так, кобальт ДР Конго выступает основным компонентом для создания аккумуляторных батарей; прорабатывается инициатива по организации крупнейшего в мире производства «зелёного» водорода на базе ГЭС Центральной Африки⁵¹, существенные запасы природного газа (7% от мировых) могут стать сырьём для «голубого»⁵² и «серого»⁵³ водорода.

1.1.5.15. Наиболее значительные запасы и объёмы добычи широкой номенклатуры минерального сырья сосредоточены в 2-3-х странах: бокситы (Гвинея), графит (Мадагаскар, Мозамбик), кобальт (ДРК), марганец (Габон, ЮАР). Стоит отметить, что специализация стран на добыче и экспорте какого-либо одного (или двух-трех) видов сырья уходит

корнями в колониальное прошлое. Зачастую диверсификация колониального экспорта сознательно ограничивалась метрополиями с целью сосредоточения человеческих и инфраструктурных ресурсов на главном направлении и повышении управляемости, зависимости самой колонии. Подобная концентрация порождает противоречивые последствия⁵⁴. С одной стороны, она усиливает роль и позиции стран-экспортёров на соответствующих рынках в переговорах с зарубежными инвесторами. Но с другой, при такой зависимости этих стран от производства и экспорта одного-двух товаров, они вынуждены идти на существенные уступки. Кроме того, такая ситуация способствует коррупции, толкает инвесторов на непрозрачные методы конкурентной борьбы.

Рис. 4. Полезные ископаемые Африки, необходимые для энергетического перехода



Источник: BP, USGS, Интэкс, собственные данные правительств

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада
"Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

⁵⁰ The World Bank. Minerals for climate action: The mineral intensity of the clean energy transition. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/Minerals-for-Climates-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf> (дата обращения: 30.03.2021)

⁵¹ «Зелёный» водород – водород, полученный электролизом из воды, при использовании электроэнергии зеленого происхождения (СЭС, ВЭС, ГЭС).

⁵² «Голубой» водород – водород, полученный паровой конверсией метана при использовании CCUS (carbon capture utilization and storage; улавливание, утилизация и хранение углерода).

⁵³ «Серый» водород – водород, полученный паровой конверсией метана без использования CCUS.

⁵⁴ Корендясов, Е.Н. Новые рубежи Африки на мировых рынках сырья. Металлы Евразии. 2012. №5

1.1.5.16. По мнению экспертов, существует высокий риск превращения Африки в глобальную ВИЭ-свалку, т.е. издержки энергоперехода будут сокращаться развитыми странами в том числе за счет дешевого и параллельного захоронения отходов на территории стран континента. С другой стороны, растущий спрос на кобальт и другие редкие металлы также может привести к попыткам урезания издержек добычи за счёт несоблюдения экологических и технологических норм, использования детского труда и т.п. Африка остаётся уязвимой перед лицом энергетического перехода, так как не располагает пока достаточно сильными институтами, чтобы защитить свои интересы. В этом отношении первостепенное значение приобретает формирование в странах сильных институтов для защиты государственных интересов и интересов населения при эксплуатации природных ресурсов: служб экологического и технического надзора, антимонопольных органов, разработка и принятие соответствующих законодательных и регуляторных актов.

1.1.5.17. Энергосети многих стран Африки будут развиваться с учётом последних достижений цифровизации, может повториться модель проникновения сетей сотовой связи в Африку: они не столько заменяли стационарные телефонные сети, сколько возникли «сразу», почти на пустом месте. Средства удалённого контроля (БПЛА, спутники) также будут активно проникать во все секторы экономики, в том числе и в энергетику.

1.1.5.18. Стратегическое планирование будет играть всё большую роль в принятии решений в сфере энергетики: африканские страны постепенно приходят к необходимости самостоятельно контролировать повестку

и выработать обоснованные и реализуемые планы, дорожные карты развития стратегических отраслей. За рынок стратегического консультирования, международный трансфер ключевых компетенций развернется острая борьба, преимущество в которой получит тот, кто будет готов к большей локализации экспертизы.

1.1.6. Транспорт и инфраструктура

1.1.6.1. Объём финансирования инфраструктурных проектов в Африке, по данным Инфраструктурного консорциума для Африки (ICA, Infrastructure Consortium for Africa) в 2018 г. вырос на 24% и составил 100,8 млрд долл. и впервые в истории превысил отметку в 100 млрд долл⁵⁵. Из них 43% вложено в энергетику, 32% — в транспорт, 13% — в системы водоснабжения и очистки сточных вод, 7% — в ИКТ. При этом Африканский банк развития оценивает⁵⁶ ежегодную потребность континента в инфраструктурных инвестициях в 130-170 млрд долл.

1.1.6.2. Доля инвестиций в инфраструктуру в Африке с 2000 г. остаётся на уровне в 3,5% континентального ВВП⁵⁷. По данным McKinsey⁵⁸, этот показатель необходимо довести до 4,5% для покрытия инфраструктурного дефицита. В абсолютном выражении это означало бы увеличение ежегодных инвестиций в африканскую инфраструктуру за период с 2015-2025 гг. до 150 млрд долл.

1.1.6.3. В 2018 г. африканские правительства обеспечили только 37,5% объёма инфраструктурных инвестиций. Китай предоставил 25,7%, столько же — частные инвесторы, страны-члены Инфраструктурного консорциума для Африки (ICA)⁵⁹ — 20,2%, прочие двусторонние/многосторонние вложения составили 5,5%.

⁵⁵ The Infrastructure Consortium for Africa. Key Achievements in the Financing of African Infrastructure in 2018. URL: <https://www.icafrica.org/en/topics-programmes/key-achievements-in-the-financing-of-african-infrastructure-in-2018/> (дата обращения: 26.05.2021)

⁵⁶ African Development Bank Group. Africa's Infrastructure: Great potential but little impact on inclusive growth. URL: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/2018AEO/African_Economic_Outlook_2018_-_EN_Chapter3.pdf (дата обращения: 24.05.2021)

⁵⁷ Для сравнения: Китай тратит на инфраструктуру около 7,7% ВВП, а Индия — 5,2%.

⁵⁸ McKinsey & Company. Solving Africa's infrastructure paradox. URL: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/solving-africas-infrastructure-paradox> (дата обращения 26.05.2021)

⁵⁹ Все страны G7, Россия, Испания и ЮАР

1.1.6.4. В Африке уже есть 60 городов с населением более 1 млн чел.⁶⁰ К 2030 г. это число как минимум удвоится, население Лагоса достигнет 25 млн чел., Киншасы — 20 млн, Йоханнесбурга — 13 млн, Дар-эс-Салама — 12 млн, Луанды — 12 млн. Качество жизни и устройство среды в африканских городах далеки от мировых стандартов: 60% горожан проживают в перенаселённых районах без социальной инфраструктуры, 25–45% ходят на работу пешком из-за дезорганизации городских транспортных систем.

1.1.6.5. Дефицит транспортной инфраструктуры — одно из ключевых препятствий африканской экономической и политической интеграции. Несмотря на то, что на автотранспортные перевозки приходится 80–90% внутриконтинентальной торговли, из 2,8 млн км. дорог в Африке южнее Сахары (АЮС) лишь 0,8 млн — дороги с твёрдым покрытием⁶¹.

Дефицит транспортной инфраструктуры — одно из ключевых препятствий африканской интеграции. Нехватка инфраструктуры сдерживает развитие внутренних рынков и провоцирует вывоз сырья из Африки.

1.1.6.6. Нехватка наземной транспортной инфраструктуры делает Африку одним из самых перспективных рынков для беспилотных летательных аппаратов (БЛА) — в сфере безопасности, контроля, наблюдения, доставки грузов. В Руанде стартап Zipline доставляет с помощью дронов кровь и медицинские препараты, южноафриканская Aerobotics использует БЛА для мониторинга пашен (компания успешно работает на внешних рынках, в том числе в России),

в других регионах дроны перевозят гуманитарные грузы, ведут наблюдение за незаконными вырубками и добычей полезных ископаемых, состоянием инфраструктурных объектов и т. п.

1.1.6.7. Железнодорожная инфраструктура в большинстве стран Африки создана в колониальные времена и с тех времен не модернизировалась и не расширялась. Более 80% (в тонно-километрах) железнодорожных перевозок приходится на ЮАР. В остальных странах ж/д используют в основном горнодобывающие компании для доставки сырья из внутренних регионов в порт экспортной отгрузки.

1.1.6.8. Портовая инфраструктура и морская торговля — основа континентального экспорта и импорта. По данным UNCTAD, в 2020 г. на Африку пришлось 7% мирового морского экспорта, 5% импорта.⁶² Наилучшей транспортной связанностью является у стран в крайних точках континента, где международные судоходные маршруты соединяются с узловыми портами, особенно в Марокко, Египте и ЮАР. За ними следуют региональные центры, в частности, Джибути, Того и Маврикий. Крупнейшими портами континента (по TEU) являются: Танжер (Марокко), Дурбан (ЮАР), Порт-Саид (Египет), Нгкура (ЮАР), Момбаса (Кения). Развитию международной морской торговли препятствуют низкий уровень развития портовой и транспортной инфраструктуры, а также безопасности⁶³.

1.1.6.9. До сих пор логистика в Африке строится вокруг экспортно-импортных операций с внешними игроками. Соответственно, и большинство транспортно-инфраструктурных проектов, которые финансируют международные организации и внерегиональные игроки, реализуется в этой сфере.

⁶⁰ Robert Muggah, Katie Hill. African cities will double in population by 2050. Here are 4 ways to make sure they thrive. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/Africa-urbanization-cities-double-population-2050-4%20ways-thrive/> (дата обращения: 26.05.2021)

⁶¹ Export-Import Bank of India. Connecting Africa: Role of Transport Infrastructure. URL: <https://www.tralac.org/images/docs/12896/connecting-africa-role-of-transport-infrastructure-exim-bank-working-paper-march-2018.pdf> (дата обращения: 26.05.2021)

⁶² UNCTAD. UNCTAD's Review of Maritime Transport 2020: highlights and figures on Africa. URL: <https://unctad.org/press-material/unctads-review-maritime-transport-2020-highlights-and-figures-africa> (дата обращения: 26.05.2021)

⁶³ Показателен здесь пример Нигерии. Из-за проблем с пиратством в Гвинейском заливе (преимущественно в территориальных водах) и транспортной загруженности нигерийских портов международные трейдеры вынуждены разгружать корабли в портах соседних стран — Бенина и Того и доставлять грузы конечному потребителю в Нигерию по суше.

1.1.6.10. Именно нехватка инфраструктуры во многом сдерживает развитие внутренних рынков энергоносителей и провоцирует вывоз сырья из Африки. Например, длина внутренних газопроводов в Нигерии — одном из крупнейших производителей и экспортёров газа в мире — составляет всего лишь 4 тыс. км., при площади 920 тыс. кв км и населении более 200 млн человек. Для сравнения, длина газопроводов Германии составляет 511 тыс. км. ГТС Нигерии спроектирована так, чтобы газ с наиболее крупных и рентабельных месторождений шёл на экспорт, из-за чего электростанции и промышленные предприятия страны остаются без газа. Более того, свободные мощности, принадлежащие производителям идущего на экспорт газа, не могут быть задействованы для поставок на внутренний рынок — отсутствует соответствующая законодательная база, доступ монополизирован экспортёрами, что на фоне сложившихся на других рынках практик представляется вопиющим пережитком колониализма. Аналогичная ситуация и с нефтепроводами, единственная задача которых, за редкими исключениями, доставить нефть с месторождения на экспортный терминал. Нехватка нефтепродуктопроводов и железнодорожной инфраструктуры замыкает всю логистику импортируемых энергоносителей на автомобильный транспорт, повышая издержки для конечных потребителей особенно в удалённых от портов регионах.

1.1.7. Африка в международной финансовой системе

1.1.7.1. По оценке Boston Consulting Group, на Африку приходится 1,6 трлн долл. из 202 трлн глобального богатства⁶⁴. Из них 73% составляют инвестиционные активы (акции, облигации, депозиты и пр.), 27% — неинвестиционные активы (страховые и пенсионные продукты, доли в непубличных компаниях и пр.). Таким образом, доля Африки в мировом богатстве (0,7%) существенно ниже ее доли в мировом ВВП (не говоря о доли в мировом населении и т.п.), что означает существенный потенциал роста роли африканских экономик в мировой товарно-денежной системе, — при условии укрепления ими соответствующих институтов.

1.1.7.2. По оценке ОЭСР общий объём внешних финансовых поступлений в Африку, которые включают денежные переводы (remittances), прямые и портфельные иностранные инвестиции и официальную помощь развитию (international development assistance, IDA), в 2017 г. достиг 179,7 млрд долл. (в 2016 г. — 177,7 млрд долл.)⁶⁵. При этом объём частных денежных переводов в Африку от трудовых мигрантов и диаспор превосходит поток прямых и портфельных иностранных инвестиций (70 млрд долл. против 60 млрд долл.).

1.1.7.3. В Африке сложилось несколько «инвестиционных хабов» — стран, на которые приходится основной объём прямых иностранных инвестиций (ПИИ): Гана, Египет, Марокко, Нигерия, Эфиопия и ЮАР. В 2019 г. на **Египет** пришлось 9 млрд долл. ПИИ, на **ЮАР** — 4,6 млрд, **Нигерию** — 3,3 млрд, **Эфиопию** — 2,5 млрд. При этом число стран-получателей ПИИ в Африке растёт, а в структуре инвестиций увеличивается доля несырьевых и неэнергетических направлений — ИКТ, транспортной инфраструктуры, ЖКХ.

⁶⁴ The Boston Consulting Group. Global Wealth 2018. Seizing the Analytics Advantage. URL: https://image-src.bcg.com/Images/BCG-Seizing-the-Analytics-Advantage-June-2018-R_3_tcm20-194512.pdf (дата обращения: 30.03.2021)

⁶⁵ AfDB/OECD/UNDP, African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialisation, OECD Publishing, Paris, URL: <https://www.oecd.org/dev/african-economic-outlook-19991029.htm> (дата обращения: 30.03.2021)

1.1.7.4. В то же время, с момента демонтажа колониальной системы и до сих пор Африка остаётся донором международной финансовой системы: ежегодный отток капитала составляет более 40 млрд долл., и почти все эти деньги идут пока на подпитку международных финансовых центров в Европе и США. В т.н. «налоговых гаванях» размещено около 500 млрд долл. африканского происхождения, что составляет 30% от всех финансовых активов континента⁶⁶. Оценка ежегодных потерь правительств африканских государств от офшорного налогообложения варьируется в диапазоне от 15 млрд долл. до 60 млрд долл. в год.

1.1.7.5. По данным Всемирного банка, на конец 2019 г. Внешний долг стран Африки составлял более 800 млрд долл. Он уступает аналогичным показателям других регионов и рос последнюю декаду теми же темпами, однако он почти в три раза превышает совокупные золотовалютные резервы африканских стран. Наибольшие проблемы с обслуживанием долга (помимо Замбии, объявившей дефолт в ноябре 2020 г.) могут возникнуть у стран Сообщества развития Юга Африки (SADC): Анголы, Зимбабве и Мозамбика, чей совокупный внешний долг уже превысил 80% их суммарного ВВП.

1.1.7.6. Пандемия и экономический кризис усугубят экономическую ситуацию. Эффект от предыдущей волны списаний, которая завершилась в целом к началу 2010-х гг., близок к исчерпанию, и Африка находится на пороге нового долгового кризиса.

1.1.7.7. Золотовалютными резервами (ЗВР) превышающими 10 млрд долл., обладают 7 стран Африки: четыре страны-экспортёра нефти — Алжир, Ангола, Ливия, Нигерия, и 3 диверсифицированные экономики: Египет, Марокко и ЮАР. ЗВР первых последовательно снижаются с 2014 г. на фоне падения цен на нефть. Например, между-

народные резервы Алжира сократились с 195 млрд долл. В 2014 г. до 60 млрд долл. к марту 2020 г. и 50 млрд к концу 2020 г. ЗВР вторых незначительно увеличивается. У остальных стран Африки ЗВР составляют около 1-2 млрд долл.

Эффект от предыдущей волны списаний долгов, которая завершилась к началу 2010-х гг., близок к исчерпанию, и Африка находится на пороге нового долгового кризиса.

1.1.7.8. Финансовое будущее Африки, по мнению экспертов, зависит в первую очередь от политики управления долгом, реформы институтов и госуправления для репатриации капиталов, структурных преобразований в экономиках нефтезависимых стран.

1.1.8. Основные внешнеторговые партнёры Африки

1.1.8.1. Основными торговыми партнёрами стран Африки (экспорт+импорт) в допандемическом 2019 г., по данным UNCTAD и ИТС, стали: Китай (170 млрд долл.), Индия (62 млрд), Франция (57 млрд), США (53 млрд), Испания (48 млрд), Германия (45 млрд), Италия (42 млрд), ОАЭ (42 млрд), ЮАР (37 млрд), Нидерланды (29 млрд). На эти страны приходится 59% континентального товарооборота⁶⁷ (611 млрд долл.). Для сравнения, Россия по товарообороту со странами Африки заняла 18-е место, по экспорту — 12-е, по импорту — 45-е.

1.1.8.2. Состав десятки основных торговых партнёров Африки в 2019 г. не изменился по сравнению с 2018 г., однако изменился

⁶⁶ Chr. Michelsen Institute. Lifting the Veil of Secrecy Perspectives on International Taxation and Capital Flight from Africa. URL: <https://www.cmi.no/publications/file/6411-the-rise-and-fall-of-the-mining-royalty-regime-in.pdf> (дата обращения: 09.04.2021)

⁶⁷ С учётом внутриафриканской торговли.

порядок следования — в частности, Индия стала вторым торговым партнёром континента, заменив на этом месте Францию. Более того, состав остался почти неизменным по сравнению с 2010 г. — только Великобританию заменили ОАЭ.

1.1.8.3. За вышеперечисленными странами следует также устойчивая по составу группа стран, товарооборот которых со странами Африки находится в диапазоне 15-20 млрд долл. В год, это (в порядке убывания, на 2019 г.) — Турция, Бельгия, Япония, Саудовская Аравия, Швейцария, Южная Корея, Россия, Бразилия и Сингапур.

1.1.8.4. Из десятки ведущих торговых партнёров Африки у пяти сальдо торгового баланса отрицательное — Индия (-1 млрд), Испания (-9 млрд), Италия (-2 млрд), Нидерланды (-4 млрд), Великобритания (-2 млрд). Наивысшее превышение экспорта над импортом в количественном выражении у Китая — +30 млрд долл., за ним следуют Россия (11,5 млрд), Саудовская Аравия (10,8 млрд) и Турция (10,8 млрд).

1.1.8.5. Основной тенденцией последней декады стало сокращение товарооборота между Африкой и странами G7 (за исключением

Германии) — в 2010 г. товарооборот «большой семёрки» с Африкой составил 340 млрд долл. (35% товарооборота Африки), в 2019 г. — 250 млрд долл. (25% африканского товарооборота). Наиболее существенным оказалось падение объёмов торговли между США и Африкой — за период 2010-19 гг. произошло сокращение более чем в 2 раза (со 109 млрд до 53 млрд). Также почти вдвое сократилась торговля с Африкой у Канады — с 15 млрд до 8 млрд.

Основной внешнеторговой тенденцией последней декады стало сокращение товарооборота между Африкой и странами G7 (за исключением Германии) – на 90 долл. в год.

1.1.8.6. В то же время на 80 млрд долл. вырос товарооборот с Африкой стран БРИК — со 180 млрд долл. в 2010 г. до 260 млрд долл. В 2019 г. большая часть этого роста пришлась на Индию и Китай, рост же российско-африканского товарооборота в данном случае компенсировал падение бразильско-африканского.

1.2. Африка в международных отношениях

1.2.1. Африка как субъект мировой политики: оценка перспектив региональной интеграции

1.2.1.1. С каждым годом Африканский союз обретает всё большую политическую субъектность, Африка становится самостоятельным глобальным игроком⁶⁸. Участники ситанализа согласились, что африканские страны стремятся консолидировать свои позиции по ключевым вопросам международной повестки, отдают приоритет внутриконтинентальной кооперации. Показательно, что из 54 действующих глав государств Африки только 11 первые зарубежные визиты совершили за пределы континента. Африка постепенно осознает себя и как единое пространство с общим прошлым и общей судьбой. Важную роль играет двухуровневая система региональной интеграции: восемь субрегиональных объединений⁶⁹ и Африканский Союз, объединяющий все без исключения страны континента. К 2063 году АС ставит задачу сформировать единый политический и экономический организм.

1.2.1.2. Набирают скорость как транссахарские интеграционные процессы, так и широтная интеграция с общим трендом на смещение центров роста к побережью Индийского океана. Это подтверждается в том числе развитием транспортных коридоров в направлении портов на берегу Индийского океана, например, Момбаса-Кигали. Динамичное развитие Китая и всей Азии в целом превращает восточное побережье Африки в полюс интеграции. Соответственно, близость той или иной

страны к побережью Индийского океана и скорость интеграции в этом направлении становятся часто важнее её положения на оси север/юг.

Динамичное развитие Китая и всей Азии в целом превращает восточное побережье Африки в полюс интеграции.

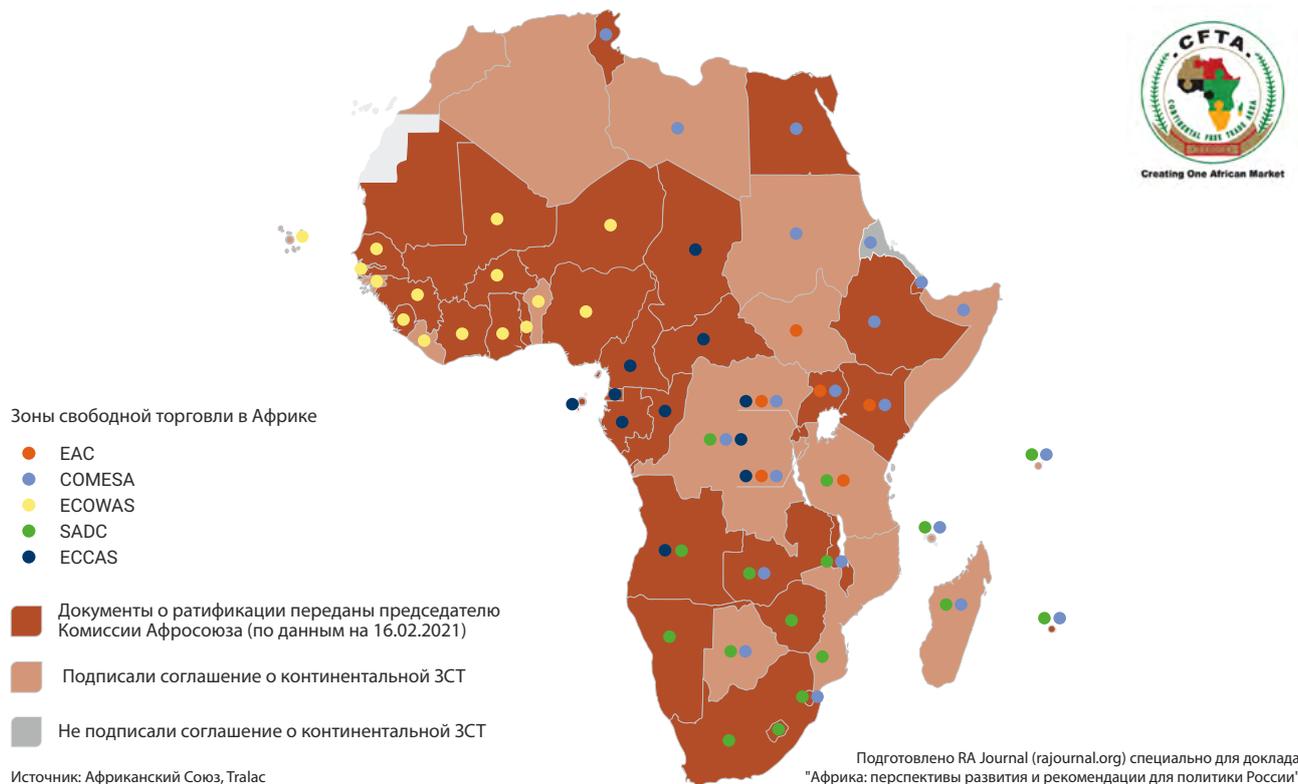
1.2.1.3. Египет, который долгое время позиционировал себя скорее как часть Ближнего Востока, все более интегрируется в Африку. Магриб, согласились участники ситанализа, не представляет собой единства ни политического, ни экономического, а принадлежность к Африке, транссахарские коммуникации играют всё более весомую роль в жизни Ливии, Алжира, Марокко и даже Туниса.

1.2.1.4. Африканская континентальная зона свободной торговли пока не работает, но процесс её запуска набирает ход (рис. 3). Между подписанием соглашения о создании (март 2018 г.) и началом процедуры запуска (июль 2019 г.) прошло всего лишь чуть более года. Единственная страна, которая пока не присоединилась к соглашению — Эритрея. Экономическая интеграция континента и создание единого экономического пространства — одно из основных направлений работы Африканского союза. Устранение внутренних торговых барьеров приведёт к росту привлекательности африканских рынков в том числе и для российских экспортёров.

⁶⁸ Абрамова, И.О., Фитуни, Л.Л. Африканский сегмент многополярного мира: динамика геостратегической значимости. Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62, № 12.

⁶⁹ Сообщество сахело-сахарских государств (CEN-SAD), Общий рынок для Восточной и Южной Африки (COMESA), Восточноафриканское сообщество (EAC), Экономическое сообщество государств Центральной Африки (ECCAS/CEEAC), Экономическое сообщество западноафриканских государств (ECOWAS), Межправительственный орган по развитию (IGAD), Сообщество развития Юга Африки (SADC) и Союз арабского Магриба (UMA).

Рис. 3. Африканская континентальная зона свободной торговли (AfCFTA)



1.2.1.5. Вместе с тем, отметили участники обсуждения, эффективному функционированию ЗСТ могут препятствовать как бюрократические проблемы, так и низкий уровень развития транспортной инфраструктуры в ряде регионов (в первую очередь в сахаро-сахельском); невыполнение отдельными странами-подписантами условий соглашения, введение новых нетарифных барьеров и протекционистских мер; несовершенство нормативно-правовой среды (например, в контексте трансграничного правоприменения). Согласно официальным договорённостям на уровне Афросоюза, странам, которые не входят в список наименее развитых стран (НРС), на устранение 90% тарифных ограничений отводится 5 лет, НРС (29 стран) — 10, а так называемым странам G6 (группа НРС, в которую входят Замбия, Зимбабве,

Мадагаскар, Малави, Судан и Эфиопия) — 15 лет⁷⁰. На устранение ограничений по тарифным категориям, наиболее чувствительным к импорту (7%) не-НРС отводится 10 лет, НРС — 13 лет, для G6 сроки пока не определены. Эффект от запуска ЗСТ таким образом можно будет оценить к началу 2030-х гг.

1.2.1.6. Формирование единого рынка требует от африканских стран пересмотра экономической политики, диверсификации экспорта. Пока же по доле внутрирегиональной торговли Африка занимает последнее место в мире — 17% в 2017 г.⁷¹ Для сравнения в Европе этот показатель составил 69%, в Азии — 59%, в Северной Америке — 31%. В 1995 г. этот показатель в Африке составлял 10%, а за прошедшую декаду оставался в диапазоне 15-20%⁷².

⁷⁰ The United Nations. The African Continental Free Trade Area Agreement – what is expected of LDCs in terms of trade liberalisation? URL: <https://www.un.org/ldcportal/afcfta-what-is-expected-of-ldcs-in-terms-of-trade-liberalisation-by-trudi-hartzenberg/> (дата обращения: 13.04.2021)

⁷¹ Brookings. Intra-African Trade: A path to economic diversification and inclusion. URL: <https://www.brookings.edu/research/intra-african-trade-a-path-to-economic-diversification-and-inclusion/> (дата обращения: 29.05.2021)

⁷² Tralac. Summary of intra-Africa trade 2019. URL: <https://www.tralac.org/documents/publications/trade-data-analysis/3982-summary-intra-africa-trade-2019/file.html> (дата обращения: 29.05.2021)

1.2.1.7. Стоит также учитывать, что создание обще-континентальной ЗСТ может принести для африканских государств не только выгоды, но и риски. Основными бенефициарами формирующегося единого экономического пространства могут стать не столько африканские производители, сколько внеконтинентальные игроки — корпорации из стран ЕС, Китая, США.

1.2.1.8. Экономические, а в ряде случаев и внутриполитические, проблемы традиционных лидеров (ЮАР, Нигерия, Алжир), уязвимость и сохраняющаяся пока отстраненность от панфриканских дел Египта позволяют обозначить новых лидеров экономического роста и политической интеграции. Среди них **Эфиопия, Восточноафриканский союз** (прежде всего, **Кения, Танзания, Уганда, Руанда, ДР Конго** и ось **Гана — Кот-д'Ивуар** (с возможным примыканием к ним Буркина-Фасо и оси Мали—Сенегал) на западе. Однако, отметили многие участники ситанализа, политический капитал и «вес» этих стран еще недостаточен, чтобы стать полноценными лидерами интеграции, а внутриполитические проблемы и конфликты и особенно их эскалация могут нанести по их позициям большой удар.

1.2.1.9. Рост роли Афросоюза сопровождается также усилением региональных экономических сообществ (РЭС), которые приобретают ключевую роль в регулировании интеграционных процессов и вопросов безопасности на континенте. Они, хоть и в разной степени, играют важную роль в строительстве единой политической и экономической системы континента, представляют собой основу для формируемой континентальной ЗСТ. При этом Афросоюз обеспечивает общие идеологические и институциональные рамки, и значимых противоречий между ним и РЭС не наблюдается и не предвидится: напротив, легитимность Афросоюза опирается на РЭС, и наоборот. Вместе с тем в развитии данных интеграционных объединений сохраняется ряд проблем, в частности, РЭС пересекаются между собой (т.е. одна страна входит одновременно в несколько РЭС⁷³), что осложняет интеграционные процессы и экономическое сотрудничество.

1.2.1.10. Африканские страны играют заметную роль во многих важных международных организациях. В ООН входит 54 страны Африки, что составляет 28% от общего числа участников организации, также на африканские и азиатские страны приходится пять непостоянных мест в Совете безопасности. Обычно в Совбезе представлены три страны Африки — в 2021 г. это Нигер, Тунис и Кения. В составе Организации исламского сотрудничества (ОИК) из 57 участников 27 стран расположены в Африке. В число 15 стран-участниц ОПЕК входят 7 африканских государств (Алжир, Ангола, Габон, Ливия, Республика Конго, Нигерия и Экваториальная Гвинея). Из 12 участников Форума стран-экспортеров газа (ФСЭГ) пять представлены африканскими государствами (Алжир, Египет, Ливия, Нигерия и Экваториальная Гвинея). В межгосударственных объединениях БРИКС, ИБСА (Индия, Бразилия, ЮАР) и G20 Африка представлена ЮАР. В саммитах G20 регулярно принимают участие председатели Нового партнерства для развития Африки (NEPAD) и Африканского союза.

1.2.2. Проблемы безопасности, связанные с Африкой

1.2.2.1. В Африке сформировался ряд обширных конфликтогенных зон со связанными между собой очагами трансграничной нестабильности. Эти зоны не контролируются ни одним из признанных правительств, — даже тогда, когда интенсивность конфликтов временно снижается. **Сахаро-сахельская зона** оказывается среди этих зон нестабильности не только самой крупной, но и связующей: она смыкается не только с ливийской зоной нестабильности (с её выходами на Тунис, Египет), но и с зоной Африканского Рога (через Судан и Южный Судан) и зоной бассейна Конго (через ЦАР и северные районы ДР Конго).

⁷³ Только 13 стран Африки входят в одну РЭС. Бурунди, Джибути, Коморские острова, ДРК. Ливия, Судан и Уганда входят одновременно в три.

1.2.2.2. Суммарная площадь зон вне контроля правительств неуклонно растет, появляются новые очаги нестабильности, например, в Восточной Африке в районе реки Рувума (север Мозамбика и юг Танзании), — как правило, новые зоны также связаны с уже существующими через коридоры, по которым осуществляется незаконное перемещение оружия, вооруженных отрядов и проповедников радикальных идеологий. Характерно, что деструктивные силы, действующие изолированно (например, в Дельте Нигера), стремятся к формированию таких коридоров и к налаживанию связей с уже давно существующими, укоренившимися зонами вне государственного контроля, часто вопреки религиозным или политическим различиям.

Становление государств не поспевает за ростом населения, в результате всё больше людей оказывается вне досягаемости легитимных институтов.

1.2.2.3. В числе причин расширения зон нестабильности — институциональная слабость африканских государств, отсутствие у большинства из них не только достаточно сильных и боеспособных силовых структур, но и инструментов для решения социальных и инфраструктурных проблем вне столиц и экономических центров, в результате чего такие слабые государства оказываются просто «не нужны» населению. Становление государств не поспевает за ростом населения, в результате всё больше людей оказывается вне досягаемости легитимных институтов.

1.2.2.4. Вакуум государственной власти по-прежнему заполняют традиционные системы управления и сети неформальных хозяйственных отношений. Непризнанные или частично признанные государства

(Сомалиленд, Западная Сахара) всё активнее вовлекаются в систему международных отношений. Внешние игроки в регионе уже выстраивают форматы по взаимодействию с ними, используют в своих интересах «серые зоны» (например, отношения между ОАЭ и Сомалилендом).

1.2.2.5. Почти в каждой стране Африки продолжают внутренние конфликты, обусловленные социально-экономическими проблемами, вмешательством внешних сил. Институт исследования мира в Осло (The Peace Research Institute Oslo, PRIO) выделяет в Африке 18 вооруженных конфликтов в 13 странах с участием государственных акторов (в 2007 году — 12 конфликтов в 10 странах) и 50 вооруженных конфликтов между негосударственными акторами. Почти вся территория Центральной, Восточной и Сахель-Сахарской Африки подпадает под определение «конфликтной зоны» (ареал в 50 км от очага вооруженного насилия).

1.2.2.6. По данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR), число людей, которые подпадают под ответственность Управления, в Африке южнее Сахары на конец 2020 г. составляло 36 млн человек (40% от общемирового), в 2015 г. данный показатель составлял 19 млн.⁷⁴ Наиболее остро эта проблема стоит в Восточной Африке (18 млн человек). Для беженцев отсутствуют приемлемые условия проживания, в некоторых случаях роль принимающей стороны используется как повод для получения иностранного финансирования, однако реальное положение беженцев при этом почти не меняется.

1.2.2.7. Социальные, демографические, этно-религиозные и климатические факторы останутся ключевыми для возникновения вооруженных конфликтов в Африке, согласились все участники ситанализа.

⁷⁴ UNHCR. Global Report 2020. URL: https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2020/pdf/GR2020_English_Full_lowres.pdf (дата обращения: 24.06.2021)

К основным причинам для сохранения и усугубления конфликтов относятся борьба за ресурсы, и борьба за контроль над территориями, которые содержат эти ресурсы, агрессивное внешнее вмешательство. Опустынивание, неэффективное землепользование, истощение источников воды ведут к возникновению дефицита ресурсов и конкуренции за них не только в традиционно проблемных зонах соседствования земледельческих и скотоводческих сообществ, но и на любых территориях, где такого рода противостояние может приобрести форму этнического, религиозного либо социального (в городах) конфликтов.

1.2.2.8. Хотя некоторые участники ситанализа решительно не соглашались с тем, чтобы отнести проблему изменения климата к первоочередным угрозам для Африки, она признается одной из основных африканскими организациями (в том числе Афросоюзом, Сообществом развития Юга Африки⁷⁵), а совместная борьба с изменениями климата упоминается в декларации саммита Россия-Африка (п.п. 40, 45-47). Имеется и практика сотрудничества России с африканскими странами по этой теме. Так, Российская Федерация реализовала в Зимбабве в рамках ПРООН проект по линии «климатического окна» под названием «Содействие реализации определяемого на национальном уровне вклада в рамках Парижского соглашения». Также проблематика климата поднимается в работах Института Африки РАН⁷⁶.

1.2.2.9. По данным Всемирной метеорологической организации (ВМО) за декаду 2010-2019 гг. было зарегистрировано три самых жарких года на континенте (2010, 2016, 2019)⁷⁷. В ряде регионов Африки (Восточная и Южная Африка) ВМО регистрирует сокращение годовой нормы осадков и учащение засух. Температура воздуха, частота и рас-

пределение осадков — ключевые вводные для существования континента, где 50% населения занято в сельском хозяйстве. Аномальная температура воды в различных районах Индийского океана привела к ураганам, таким как Идай и Кеннетт, что вызвало тяжелые социально-экономические последствия для целого ряда стран, в первую очередь для Сейшельских и Коморских островов, Мадагаскара, Маврикия и Мозамбика.

1.2.2.10. Ряд исследователей склонны связывать и другие проблемы, с которыми сталкивается Африка, с климатическими изменениями, в том числе проблему саранчи в Восточной Африке (повышение температуры Индийского океана вызывает более интенсивные ливни, создавая более благоприятные условия для размножения саранчи)⁷⁸. Также изменение границ климатических зон несёт и эпидемиологические риски.

1.2.2.11. Стоит также отметить, что климатические изменения (в том числе эрозия почвы, потеря источников пресной воды) стали одной из причин кризисных социально-экономических процессов в Сахаро-Сахельской зоне, которые, в свою очередь, послужили питательной почвой для экстремистских движений, эксплуатирующих религиозные лозунги⁷⁹.

1.2.2.12. Вместе с тем, некоторые участники ситанализа настаивали на том, что проблема изменения климата для Африки зачастую преувеличивается, причем как правило с подачи стран Запада, и не носит для континента первоочередной характер. По их мнению, проблемы с засухами и опустыниванием регулярно возникали в Африке на протяжении последних 100 лет, и что климатические антирекорды последних нескольких лет

⁷⁵ South African Development Community. Climate Change Adaptation. URL: <https://www.sadc.int/themes/meteorology-climate/climate-change-adaptation/> (дата обращения: 04.04.2021)

⁷⁶ Гусаров В.И., Гришина Н.В. Глобальные изменения климата: последствия для социально-экономического развития стран Африки. Азия и Африка сегодня. 2016. №11.

⁷⁷ World Meteorological Organization. State of the Climate in Africa. URL: https://library.wmo.int/?lvl=notice_display&id=21778#.YGoLRuj7RPY (дата обращения: 04.04.2021)

⁷⁸ Salih, A.A.M., Baraibar, M., Mwangi, K.K. et al. Climate change and locust outbreak in East Africa. Nature Climate Change. 2020. 10.

⁷⁹ Maslova A. How to Defeat Boko Haram. Limes, 25/09/2014 URL: <https://www.limesonline.com/en/how-to-defeat-boko-haram> (дата обращения: 04.04.2021)

не стоит преувеличивать. По мнению этой группы участников, другие проблемы — социальные, этно-конфессиональные, политические и проч. носят для Африки гораздо более фундаментальный характер. В любом случае, согласия по этому поводу среди участников обсуждения не было.

1.2.2.13. При этом все участники ситанализа согласились, что «коллективный Запад», который предпринимает попытки монополизировать климатическую повестку, позиционирует климатические проблемы так, как это соответствует его интересам в области экономической конкуренции и борьбы за международное лидерство. Как показано в докладе НИУ ВШЭ «Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зелёной» трансформации мировой экономики и политики»⁸⁰, продвигаемый им подход вступает в противоречие с рядом Целей устойчивого развития: в частности, ликвидацией бедности и снижением неравенства: для развивающихся стран сложно или даже невозможно одновременно развивать «зеленые» технологии, а также обеспечивать бедные слои населения продовольствием, водой и электроэнергией. Особенно сложно это в странах, специализирующихся на экспорте традиционных природных ресурсов и углеродоемкой продукции. Перенос же «грязных» производств в развивающийся мир решает локальные экологические проблемы развитых стран за счет развивающихся и перекладывает на них бремя ответственности за глобальные проблемы, никак не решая их в глобальном масштабе.

1.2.2.14. С точки зрения стран Африки и Афросоюза как организации основную ответственность за последствия изменения климата несут индустриально развитые страны. Однако африканские страны (и Афросоюз как институт) нуждаются в инструментах для обоснования и отстаивания этой позиции, — конечной целью для них будет получение компенсаций в материальной и денежной

в форме, в форме иных уступок от своих бывших метрополий, Китая и США. Климатической повесткой владеет тот, кто владеет релевантной, достоверной и, что не менее важно, легитимной, то есть признаваемой международными партнёрами информацией о динамике показателей, и пока африканским странам такой информации остро недостаёт. Это подтверждает целесообразность сотрудничества России с африканскими странами и Афросоюзом по вопросам охраны природы и изменения климата, подключения их к продвижению новой экологической и климатической повестки дня, которую России стоит выработать и представить в качестве одного из важных внешнеполитических приоритетов.

С точки зрения стран Африки и Афросоюза как организации основную ответственность за последствия изменения климата несут индустриально развитые страны.

1.2.2.15. В конечном счете, согласились большинство участников ситанализа, основной системной проблемой безопасности в Африке остаётся недостаток базовой инфраструктуры (прежде всего, в электроэнергетике) и недостаточная эффективность сельского хозяйства (в том числе обусловленная нехваткой удобрений, неразвитостью технологий и пр.). Сочетание данных факторов порождает необеспеченный базовыми ресурсами и рабочими местами демографический рост — и, как следствие, распространение незаконной миграции, торговли людьми, политического и религиозного экстремизма, эпидемиологических рисков, а также усиление давления на окружающую среду (неконтролируемая вырубка лесов, опустынивание), которое, в свою очередь, приводит к усугублению демографических проблем.

⁸⁰ НИУ ВШЭ. «Поворот к природе: новая экологическая политика России в условиях «зелёной» трансформации мировой экономики и политики». URL: https://globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2021/04/doklad_povorot-k-prirode.pdf (дата обращения: 13.04.2021)

1.2.2.16. Демографическое давление уже оказывает серьёзное влияние на политику в средиземноморском регионе и Европейском союзе в целом. Управление процессами миграции, инвестиции в создание рабочих мест и комфортной среды обитания в местах постоянного проживания являются важной задачей политики ЕС на долгосрочную перспективу, однако пока трудно говорить о решительных успехах в её решении. Пока что миграции африканцев происходят преимущественно внутри континента: по состоянию на 2017 г. из 36,3 млн международных мигрантов из Африки 19,4 млн находились в других странах Африки, 9,3 млн в Европе, 4,4 млн в Азии. Внутренние миграции составляют базу для последующей внешней.

1.2.3. Африка как партнер в области военно-технического сотрудничества (ВТС)

1.2.3.1. На Африку приходится 2,2% суммарных расходов стран мира на оборону. По данным Стокгольмского института исследования проблем мира (СИПРИ), в 2020 г. суммарные оборонные расходы стран Африки составили 43 млрд долл., из них больше половины (25 млрд) пришлось на Северную Африку⁸¹. Крупнейший военный бюджет на континенте у Алжира (10 млрд долл., 24-е место в мире), чей основной партнёр — Россия (66% поставок вооружения за период 2014-2018 гг.). Пример Алжира показывает, что инвестиции в безопасность на таком уровне действительно могут обеспечить решение перечисленных выше проблем.

1.2.3.2. По данным Всемирного банка, в 14 странах Африки доля расходов на оборону в ВВП превышает среднемировой уровень (2% от ВВП)⁸². В Алжире данный показатель

(пока) превышает 5% (больше, чем в США, России, Китае). Военные расходы в ряде случаев ложатся бременем на бюджеты стран и препятствуют развитию других секторов экономики, которые в среднесрочной перспективе гарантировали бы безопасность в более расширенном понимании.

1.2.3.3. За период 2016-2020 гг. доля стран Африки в импорте вооружений и военной техники (ВиВТ) составила 7,3% от мирового⁸³. Крупнейшие импортёры — страны Северной Африки, на них приходится 74% импорта всего континента. В Африке южнее Сахары крупнейшим импортёром ВиВТ была Ангола (большая часть расходов пришлась на 12 истребителей СУ-30К), за ней следуют Нигерия, Судан, Сенегал и Замбия.

1.2.3.4. Важно отметить, что за исключением Алжира, Египта, Марокко и опирающейся на собственный ВПК ЮАР африканские страны пока не склонны вкладывать существенные ресурсы в техническое оснащение собственных вооружённых сил, направляя основные ресурсы на текущие расходы и полагаясь в вопросах технического оснащения, в первую очередь, на безвозмездную помощь стран-партнёров из-за пределов континента. Время от времени, отдельные страны проводят собственные, ограниченные во времени кампании перевооружения (в отдельные годы Нигерия, Ангола, Уганда выступали значимыми покупателями), однако общее правило остаётся неизменным.

1.2.3.5. Экономические проблемы, вызванные последствиями пандемии коронавируса, могут обусловить в среднесрочной перспективе сокращение объёмов импорта ВиВТ странами Африки, особенно Алжиром и Египтом, — основными импортёрами продукции российского ВПК.

⁸¹ SIPRI. Trends in world military expenditure, 2020. URL: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf (дата обращения: 24.06.2021)

⁸² The World Bank. Military expenditure (% of GDP). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?view=map> (дата обращения: 30.03.2021)

⁸³ SIPRI. Trends in international arms transfer. URL: https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020_v2.pdf (дата обращения: 24.06.2021)

1.2.4. Иностранное военное присутствие в Африке

1.2.4.1. В Африке размещены подразделения вооруженных сил 12 стран внеконтинентальных держав: Китая, США, Индии, ОАЭ, Саудовской Аравии, Турции, Италии, Франции, Японии, Великобритании, России⁸⁴ и Германии, без учета сил, размещенных под эгидой ООН и Европейского союза. В качестве основных задач этих контингентов, как правило, обозначается сдерживание локальных конфликтов, борьба с терроризмом и пиратами. Заявленной целью присутствия российских военных специалистов в ЦАР остаётся обучение персонала правительственных вооруженных сил.

1.2.4.2. Результаты иностранного военного присутствия на континенте противоречивы: число конфликтов и их жертв не снижается, общая площадь «серых зон», неподконтрольных официальным правительствам, увеличивается. Иностранцы становятся привычной мишенью критики со стороны местных сообществ, СМИ, неправительственных организаций. Критика иностранного военного присутствия подогревается как его неэффективностью, так и конкуренцией сторон, которые инспирируют информационные кампании, направленные на дискредитацию друг друга. Частью медиа-войн становятся обвинения (часто обоснованные), например, той же Франции в том, что проводимая ею операция «Бархан» (2014-н.в.⁸⁵) нацелена на защиту бизнес-интересов французских компаний, присутствующих в регионе⁸⁶.

1.2.4.3. Тем не менее, спрос на иностранное военное присутствие в Африке сохраняется — прежде всего со стороны слабых режимов, рассчитывающих таким образом упрочить свои позиции. (Характерно,

что политические характеристики самих режимов имеют второстепенное значение: хрупкими и падкими на внешнюю поддержку могут быть как «демократические», так и «авторитарные» государства). Так, французская армия на протяжении девяти лет не может добиться заявленных целей операций «Сервал» (2013-2014) и «Бархан» в сахаро-сахельском регионе (Мали, Чад, Буркина-Фасо, Мавритания и Нигер), однако принимающие государства заинтересованы в сохранении французского военного присутствия: правительства получают гарантии безопасности для себя, а также возможности для участия в освоении бюджетов данных операций, которые бывают сопоставимы с бюджетами принимающих их стран.

Спрос на иностранное военное присутствие в Африке сохраняется — прежде всего со стороны слабых режимов, рассчитывающих таким образом упрочить свои позиции.

1.2.4.4. Среди африканских экспертов распространена точка зрения, что ключевые внешние игроки (будь то Китай, США или Европа) не просто преследуют в Африке (только) свои собственные цели, но и могут быть заинтересованы в консервации её отсталости, ограничении развития, так как ослабленная и нестабильная Африка больше подходит на роль источника необходимых мировой экономике природных, финансовых и человеческих ресурсов. С этими доводами трудно не согласиться, так как именно политическая нестабильность и слабость африканских институтов обуславливают стабильный и многолетний отток из Африки людей, ресурсов и капиталов.

⁸⁴ Министерство обороны России в Африке, в отличие от стран НАТО и других государств, пока официально имеет только присутствие в форме представительств министерства и отдельных групп военных советников и специалистов. В декабре 2020 г. был опубликован проект соглашения о создании пункта материально-технического обеспечения ВМФ РФ в Порт-Судане (Судан). По проекту, на территории ПМТО смогут находиться не более 300 человек из состава ВМФ и не более 4 военных кораблей.

⁸⁵ В июле 2021 г. президент Франции Эммануэль Макрон анонсировал окончание операции «Бархан» на конец первого квартала 2022 г. и сокращение французского военного присутствия в регионе.

⁸⁶ Deutsche Welle. The interests behind France's intervention in Mali. URL: <https://www.dw.com/en/the-interests-behind-frances-intervention-in-mali/a-16523792> (дата обращения: 29.05.2021)

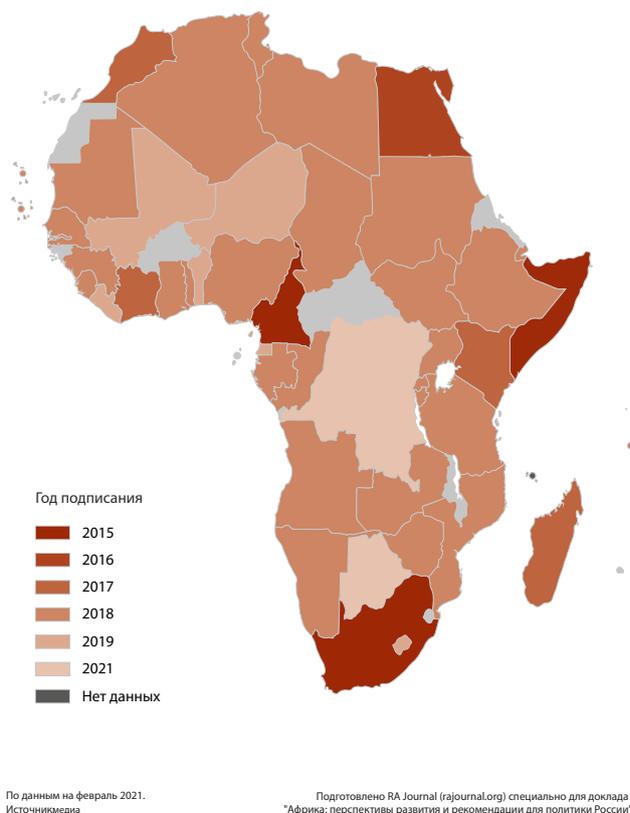
1.2.5. Политика других центров силы в отношении Африки

1.2.5.1. Политика Китая

1.2.5.1.1. Стратегическая по своему замыслу активность КНР в Африке стала проявляться на рубеже 1970-х гг., однако с переходом к политике реформ и особенно с конца 1980-х эта активность пошла на спад и начала возрождаться только в начале 2000-х гг. Тем не менее к началу XXI в. у КНР был накоплен солидный задел экономического присутствия на континенте. Первая Стратегия Китая в Африке была опубликована в 2006 г., вторая её редакция — в 2015 г. В начале второго документа подчеркивается, что со времени принятия первой «Стратегии» двустороннее сотрудничество Африки и Китая значительно расширилось: Китай стал основным торговым партнёром стран континента, а «взаимное политическое доверие укрепилось». В «Стратегии» неоднократно указывается на общность интересов, а, следовательно, будущего Китая и Африки.

1.2.5.1.2. К третьему десятилетию XXI в. КНР сформировала комплексную и концептуализированную систему взаимодействия с Африкой, в которой в разной степени сочетаются социалистическая и капиталистическая повестки, идеологический нарратив и предельный прагматизм. За последние двадцать лет Китай запустил несколько различных форматов для сотрудничества со странами Африки. По итогам каждого «Форума сотрудничества Китай-Африка» (FOCAC) принимается декларация и, отдельно, «план действий», который действует до следующего форума и в котором детально перечислены меры по развитию сотрудничества. Помимо FOCAC, функционируют Фонд развития Китай-Африка, Китайско-Африканский фонд промышленного сотрудничества и проч.

Рис. 11. Страны Африки, подписавшие соглашение о присоединении к инициативе «Один пояс, один путь»



1.2.5.1.3. Исследователи выделяют четыре группы целей у Китая в Африке: финансово-экономические; транспортно-логистические — создание благоприятных условий для транзита входящих и исходящих товарных потоков, условий для выхода китайских товаров на африканские рынки сбыта; а также геополитические и идеолого-политические⁸⁷.

1.2.5.1.4. Экономические интересы Китая в настоящее время в первую очередь связаны с Восточной Африкой — юго-западным флангом проекта «Морской Шёлковый путь XXI века»⁸⁸. Этот проект — составная часть инициативы «Один пояс — один путь» (ОПОП) (рис. 11), которая играет важную роль в архитектуре китайско-африканских отношений. Реализация инфраструктурных проектов (строительство транс-

⁸⁷ Зеленов Е.И., Солощева М.А. Китайское проникновение в Африку: сравнительно-историческая ретроспектива. Сравнительная политика. 2020. №4.

⁸⁸ The 21st-century Maritime Silk Road. The State Council of the People's Republic of China. URL: http://www.gov.cn/xinwen/2017-06/20/content_5203985.htm (дата обращения: 30.05.2021).

портных магистралей, электростанций, трубопроводов) формирует рынки сбыта, увеличивает долговую зависимость стран Африки от КНР и, соответственно, политическую. Африка уже стала важным источником сырья для Китая, например, нефти, газа, меди, кобальта, бокситов, угля и др. Также континент — перспективный рынок для китайских технологий, в частности, 5G и «умного города».

1.2.5.1.5. Реализуя в рамках инициативы ОПОП масштабные инфраструктурные проекты, китайские компании зачастую вступают во владение и управление возводимыми объектами, в том числе, приобретая их в счёт погашения долговых обязательств африканских заемщиков. В настоящее время около 50 (из 54) африканских стран связаны соглашениями под эгидой ОПОП.

1.2.5.1.6. Объём накопленных инвестиций Китая в Африке по состоянию на 2019 г. составляет 44 млрд долл., лидируют ЮАР (6,1 млрд долл.), ДРК (5,6 млрд), Ангола (2,9 млрд), Замбия (2,9 млрд) и Эфиопия (2,6 млрд). Значительная часть данных средств не были прямыми финансовыми вложениями в экономику стран континента. Так, при реализации инфраструктурных проектов (строительство авто- и железных дорог, энергетических объектов, технопарков и т.п.) в максимально возможной степени используются строительная техника, материалы китайского производства, китайские инженерно-технические работники (ИТР), а также зачастую и собственная рабочая сила. Таким образом, значительный объём средств, выделенных в качестве китайских госкредитов на строительство данных объектов, фактически расходуется внутри КНР, обеспечивая поддержку национальной промышленности, производящей грузовики, дорожно-строительную и другую технику. Оплата участвующим в строительстве ИТР и рабочим также в основном осуществляется

в китайской национальной валюте. При этом важную роль играет развитая и хорошо отлаженная собственная логистика, что делает для КНР доставку своей техники, а иногда и расходных материалов, на африканские строительные площадки экономически оправданной и так же оплачиваемой в национальной валюте.

1.2.5.1.7. Растёт долговая зависимость стран Африки от Китая. По данным базы данных China Africa Research Initiative, по состоянию на 2019 г. совокупный долг стран Африки перед Китаем составляет 153 млрд долл.⁸⁹ По состоянию на 2019 г. у шести стран Африки объём долга перед Китаем превышает 20% ВВП: Ангола (47%), Республика Конго (43%), Джибути (42%), Замбия (41%), Эритрея (30%) и РЭГ (25%)⁹⁰. Большая часть кредитов Китая идёт на финансирование проектов в сфере транспорта (43 млрд долл.), энергетики (38 млрд) и добычи полезных ископаемых (18 млрд).

1.2.5.1.8. В последние годы КНР также активно переносит на территорию стран Африки производство, что продиктовано возможностью использовать более дешёвую, чем в самом Китае, местную рабочую силу⁹¹. Преимущество получают страны с развитой электроэнергетикой и относительно низкими ценами на электроэнергию. Например, в Эфиопии компании КНР разместили десятки своих заводов легкой промышленности, при этом сама энергосистема страны развивается при значительной поддержке КНР.

1.2.5.1.9. Несмотря на то, что Китай стал крупнейшим торговым партнёром континента и одним из основных источников финансирования и ПИИ, для самого Китая Африка не играет пока роли ключевого экономического партнёра: доля Африки в товарообороте КНР составляет 4% и за декаду (2009-2018 гг.)

⁸⁹ China Africa Research Initiative and Boston University Global Development Policy Center. Chinese Loans to Africa Database, Version 2.0. URL: <https://chinaafricaloandata.bu.edu/> (дата обращения: 29.05.2021)

⁹⁰ В расчётах использовались данные Chinese Loans to Africa Database (Ibid) и МВФ (International Monetary Fund. The World Economic Outlook (WEO) database. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO> (дата обращения: 29.05.2021)

⁹¹ Jun Hou. The relocation of Chinese manufacturing companies to Africa. Supporting Economic Transformation. URL: <https://set.odi.org/jun-hou-the-relocation-of-chinese-manufacturing-companies-in-africa/> (дата обращения: 05.04.2021)

не изменилась⁹². Африканские же страны всё крепче оказываются привязаны к китайскому рынку, происходит переориентация транспортных коридоров в соответствии с архитектурой ОПОП, с чем могут быть связаны и относительно невысокие (в целом) темпы роста экономик Атлантического бассейна по сравнению с экономикой, тяготеющими к бассейну Индийского океана (Восточная Африка)⁹³.

1.2.5.1.10. Африка для Китая важна и с политико-идеологической точки зрения: голосования в ООН, политика «Одного Китая», популяризация китайской модели развития. В долгосрочной перспективе, особенно в контексте долгосрочного противостояния с США, Китай заинтересован в странах Африки как в союзниках. Важное значение для КНР имеет и поддержка многими африканскими странами стремлений Пекина играть более весомую роль в вопросах глобального управления. В этой связи значимым аспектом китайской политики в Африке является взаимодействие с Афросоюзом. В 2012 г. была открыта штаб-квартира Африканского союза в Аддис-Абебе, финансирование для строительства которой в размере 200 млн долл. на безвозмездной основе предоставил Китай, а проектирование и строительство осуществлялось совместно с китайскими архитекторами и строителями. Также КНР финансово поддерживает миссию АС в Сомали (АМИСОМ) и поставил снаряжение для Африканских резервных войск.

1.2.5.1.11. Важное значение страны Восточной и Юго-Восточной Африки играют и в планах расширения военного присутствия и военной инфраструктуры КНР в регионе «Большого Индийского океана». Приписываемая

Пекину концепция «Нити жемчуга», по версии некоторых экспертов, замаскированная под экономическую стратегию «Морского Шёлкового пути XXI века», заключается в материально-техническом обеспечении деятельности ВМС НОАК в регионе путём создания цепи портов и тыловых баз⁹⁴. В то же время непосредственно инициатива «Морского Шёлкового пути XXI века» направлена на «привязку» локальных экономических сетей в бассейне Индийского океана к китайской экономической системе, что в конечном итоге позволит выстраивать более глубокие интеграционные модели, завязанные на Китай. Основным препятствием на данном направлении можно с уверенностью назвать интересы Индии в том же регионе⁹⁵.

1.2.5.1.12. Также стоит учитывать растущее влияние «китайского фактора» во внутренней политике африканских стран. С одной стороны, в ряде стран имеются антикитайские настроения, подогреваемые зачастую другими игроками. С другой стороны, Пекин активно работает над укреплением своего позитивного имиджа с помощью вложений в культурное сотрудничество, образование и гуманитарную помощь.

1.2.5.1.13. Оценивая долгосрочные перспективы развития отношений Китая с Африкой, важно учитывать растущее значение его конкуренции с США. С одной стороны, Китай последовательно выигрывает у США в экономическом измерении и продолжит наращивать присутствие на континенте. С другой — США будут стремиться перевести конкуренцию в политическую и военно-политическую плоскость, а Китай, по возможности — уходить от обострения конфронтации, так как время и рыночные силы на стороне Китая.

⁹² Африка основной поставщик кобальта в Китай. Также на Африку приходится 20% импортируемого Китаем жемчуга, около 10% нефти, газа и угля; 10% руды, а также 10% меди. Как рынок сбыта Африка важна для китайского экспорта зерновых (49%), свинца (31%), кофе и чая (20%), хлопка (18%).

⁹³ African Development Bank Group. East Africa's economy races ahead of its African peers, modest growth forecast for the rest of the continent – African Development Bank. URL: <https://www.afdb.org/en/news-and-events/east-africas-economy-races-ahead-of-its-african-peers-modest-growth-forecast-for-the-rest-of-the-continent-african-development-bank-19161> (дата обращения: 02.06.2021)

⁹⁴ Северная линия уже просматривается на карте от Таиланда (проект строительства канала через перешеек Кра), Мьянмы (проект глубоководного порта Чаухпью) и Бангладеш (порт Читтагонг) через Шри-Ланку (арендованный глубоководный порт Хамбантога) к Пакистану (порт Гвадар) и военной базе КНР в Джибути. Западная линия может пройти от Джибути по побережью Восточной Африки (Кения, Танзания, Мозамбик), а южная охватить Мадагаскар и Сейшельские острова. В. Гамов, А. Малинина. Обеспечение деятельности ВМС НОАК в рамках концепции «Нить жемчуга». Зарубежное военное обозрение. 2017, №1

⁹⁵ Голам Т.Б., Евневич В.В., Худайкулова А.В. Стратегическое соперничество Индии и Китая в бассейне Индийского океана в XXI веке. Конфликтология / nota bene. 2019, №4. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=31578

По мнению участников ситанализа, США прямо или через союзников будут расшатывать политические системы в важных для Китая странах, таких как Эфиопия или Танзания, возможно ЮАР, рассчитывая через управление политической нестабильностью сохранить влияние там, где экономические рычаги упущены. В этой связи нельзя исключать дальнейшей дестабилизации прежде всего в странах Восточной Африки, по всей дуге от Эфиопии до ЮАР. В среднесрочной перспективе вероятно усиление Китая на атлантическом побережье Африки.

1.2.5.1.14. На фоне обострения соперничества Китая и США можно ожидать все более активных действий Пекина по защите и продвижению своих интересов на континенте. Китаю придется обратить дополнительное внимание на обеспечение безопасности своих значительных инвестиций и персонала в Африке, сталкиваясь с растущими угрозами. Уже сейчас КНР располагает инфраструктурой военного присутствия в Африке, которая включает первую китайскую зарубежную военную базу в Джибути (до 2000 человек) и значительные китайские контингенты, действующие в рамках миссий ООН. Через службу в Африке прошли десятки тысяч китайских военнослужащих, накоплен значительный опыт военного и военно-технического сотрудничества с африканскими странами.

1.2.5.1.15. В то же время, Китай идет на сотрудничество в Африке с некоторыми европейскими странами, используя в свою пользу их противоречия между собой и с США. В последние годы, в частности, заметно сотрудничество китайских и французских корпораций по крупнейшим, стратегическим инфраструктурным проектам в Кении, Мозамбике, Эфиопии, многих других странах. Менее заметно, но всё более значимо сотрудничество Китая и Франции по африканским политическим вопросам. По всей видимости, в ситуативных альянсах с Китаем Франция видит важный инструмент сохранения позиций в Африке.

1.2.5.2. Политика США

1.2.5.2.1. Стратегия США по Африке корректируется с приходом каждого нового президента. Так, при Б.Обаме в 2012 г. была опубликована «Стратегия США в Африке южнее Сахары». При Трампе стратегия администрации в отношении Африки была представлена на брифинге советником президента по национальной безопасности Дж. Болтоном. Ключевая характеристика той стратегии — «много политики, и мало Африки» — в ней ни словом не упоминались ни Африканский союз, ни «Повестка 2063», которые, как казалось, уже стали неотъемлемой частью любого программного документа по сотрудничеству с Африкой. Первый саммит США-Африка состоялся в 2014 г. и так и остался пока единственным.

1.2.5.2.2. США рассматривают Африку через призму противостояния с Китаем и Россией, в том числе и в сфере безопасности, что прямо обозначено в американской стратегии периода Трампа⁹⁶. При Байдене этот императив вероятно сохранится или даже усилится — учитывая наращивание ею конфронтации в отношении Китая и стремление более системно подключить к ней союзников и партнеров США.

1.2.5.2.3. Кроме того, что африканская политика США традиционно игнорирует единство Африки и panafricanскую повестку, фокус в ней существенно смещён на интересы американских компаний. Так, в 2019 г. Минторг США представил инициативу *Prosper Africa*, которая на словах призвана содействовать процветанию США и Африки, а на деле представляет собой набор мер для поддержки выхода американских экспортёров на африканские рынки. Однако несмотря на то, что американские инициативы часто игнорируют собственную африканскую повестку, их финансовая компонента привлекает партнёров.

⁹⁶ Урнов А.Ю. Новая африканская стратегия администрации Д. Трампа // Азия и Африка сегодня. 2019. №5. С. 6-13.

1.2.5.2.4. Политика торговых преференций в отношениях США со странами Африки восходит к «Акту об экономическом росте и торговых возможностях Африки» (Africa Growth and Opportunity Act, AGOA), который был принят администрацией Б. Клинтона в мае 2000 г. Основной задачей акта было декларировано увеличение объема торговли США со странами Африки к югу от Сахары, поощрение частных американских инвестиций в этих странах. Многие экспортируемые в США африканские товары освобождались от ввозных пошлин.

1.2.5.2.5. В список стран, которые попадают под торговые преференции США в рамках AGOA, по состоянию на 2020 г. входят 38 стран Африки — за исключением стран Северной Африки, а также Зимбабве, Камеруна, Коморских островов, Мавритании, Сейшельских островов, Сомали, Экваториальной Гвинеи, Эритреи, Южного Судана⁹⁷. Ежегодно США проводят ревизию стран-членов AGOA на предмет соответствия следующим требованиям: «минимизация государственного вмешательства в экономику» и «продвижение к устранению барьеров для товаров и инвестиций США». Например, в декабре 2009 г. в связи с внутривнутриполитическими событиями из списка были выведены Республика Гвинея, Мадагаскар и Нигер, включен Маврикий (все затем восстановлены)⁹⁸.

1.2.5.2.6. За первое десятилетие (2001–2011 гг.) после принятия AGOA экспорт из стран АЮС в США увеличился более чем в три раза — с 20 млрд до 73 млрд долл. Однако к 2019 г. этот показатель вернулся к значению 2001 г. Такая динамика объясняется сокращением поставок нефти и газа в связи со «сланцевой революцией» в США. Общая доля нефти, газа и нефтепродуктов в экспорте африканских стран-членов AGOA в США

за 2001–2019 гг. составила 70%, ещё 9% пришлось на экспорт драгоценных металлов и жемчуга, остальные товарные позиции не превысили 3%.

1.2.5.2.7. В список «основных союзников США вне НАТО» (Major Non-NATO Ally, всего их на сегодняшний день 17) входят 3 африканских государства, и все они из Северной Африки — Египет (с 1987 г.), Марокко (с 2004 г.) и Тунис (с 2015 г.)⁹⁹.

1.2.5.2.8. По состоянию на 31 марта 2021 г., американский военный персонал общей численностью в 1190 чел. на постоянной основе размещён в 45 странах Африки (американских военных официально нет в Гвинее-Бисау, Лесото, Ливии, Руанде, Экваториальной Гвинее, Эритрее, на Сан-Томе и Принсипи и на Сейшельских островах)¹⁰⁰. Наибольшее число размещено в Египте (264 чел.), Джибути (199, основная база США в Африке) и Кении (128). Координирует военную деятельность США на континенте Африканское командование Вооружённых сил США (United States Africa Command, U.S. AFRICOM) со штабом в Штутгарте.

1.2.5.2.9. Однако в условиях роста влияния Китая и Африканского союза США постепенно отходят от ведущих позиций в архитектуре безопасности Африки. Основной задачей остаётся сохранение рынков сбыта в Африке и недопуск на них поставщиков из Китая и России, что на официальном уровне, как минимум, с 2019 года, признаётся достаточной причиной для предоставления кредитов под проекты¹⁰¹. Последние инициативы США по развитию сотрудничества с Африкой — *Power Africa* Обамы и *Prosper Africa* Трампа — направлены (почти исключительно) на поддержку американского экспорта в Африку и отличаются, прежде всего, отраслевыми акцентами.

⁹⁷ AGOA.info. AGOA Country Eligibility. URL: <https://agoa.info/about-agoa/country-eligibility.html> (дата обращения: 02.06.2021)

⁹⁸ Урнов А. Ю. Политика США в Африке на фоне президентских выборов 2012 года. URL: inafran.ru/sites/default/files/page_file/urnov_-_politika_ssha.pdf (дата обращения: 02.06.2021)

⁹⁹ U.S. Department of State. Major Non-NATO Ally Status. URL: <https://www.state.gov/major-non-nato-ally-status/> (дата обращения: 29.05.2021)

¹⁰⁰ Number of Military and DoD Appropriated Fund (APF) Civilian Personnel Permanently Assigned as of March 31, 2021. URL: https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp (дата обращения: 29.05.2021)

¹⁰¹ The Africa Report. US EXIM: 'We have a new mandate to take China on around the world'. URL: <https://www.theafricareport.com/29796/us-exim-we-have-a-new-mandate-to-take-china-on-around-the-world/> (дата обращения: 13.04.2021)

Вне зависимости от отдельных решений американских администраций, и от действий внешних сил влияние США в Африке медленно, но неуклонно сокращается.

1.2.5.2.10. Усиливается негативное отношение к американским действиям на континенте. Разрушительные последствия войны в Ливии укрепили недоверие, а администрация Трампа и вовсе дистанцировалась от проблем континента.

1.2.5.2.11. По оценке авторов доклада, в силу ограниченности ресурсов и наличия других более важных внешнеполитических приоритетов (укрепление отношений с союзниками и восстановление образа США как «благожелательного гегемона», сдерживание Китая в Азии и России в Европе и т.д.) администрация Байдена вряд ли существенно усилит вовлеченность Вашингтона в африканские дела. Однако это мнение не нашло поддержки всех участников ситанализа: часть утверждала, что администрация Байдена по крайней мере активизирует вовлеченность в африканские дела по сравнению с администрацией Трампа на уровне риторики. С другой стороны, уже сейчас прослеживается стремление Вашингтона отказаться от части обязательств, кажущихся второстепенными, и сократить присутствие в нестратегических с точки зрения нынешней администрации регионах. Африка, скорее всего, будет отнесена к последним, особенно по сравнению с АТР. Вне зависимости от отдельных решений американских администраций, и от действий внешних сил (России, Китая) — влияние США в Африке медленно, но неуклонно сокращается.

1.2.5.3. Политика ЕС и стран Западной Европы

1.2.5.3.1. Отношения Европы и Африки отличны от отношений по линиям США-Африка и Китай-Африка. Западноевропейские страны — бывшие метрополии большинства государств Африки и ближе к континенту географически. Ключевое место в их повестке занимают безопасность и обусловленные вопросами безопасности т.н. «гуманитарные аспекты». Но если военное присутствие США и Китая на континенте в первую очередь обусловлено защитой стратегических и экономических интересов, то для Европы — это вопрос собственной безопасности, в том числе повседневной. Южное Средиземноморье ещё со времён античности выступает источником нестабильности и рисков для стран Европы. После начала гражданской войны в Ливии 2011 г. и ухудшения социально-политической обстановки в зоне Сахеля Европейский союз снова столкнулся с неконтролируемым потоком беженцев. Европейские военные миссии в Африке существенных успехов в стабилизации ситуации пока не достигли.

1.2.5.3.2. Европа вывозит из Африки сырьё (65%), а продаёт товары (70%). Ключевыми партнёрами для Европы выступают страны Северной Африки. Рынки сбыта для европейских стран в Африке гарантированы ещё с колониальных времён, когда были заложены основы, например, фитосанитарного контроля и спецификации. Компании из бывших метрополий сохраняют контроль над некоторыми стратегическими отраслями стран Африки.

1.2.4.3.3. Важную роль играет Африка и в диверсификации поставок энергоносителей в Европу — в первую очередь, речь идет о поставках нефти и газа из Алжира, Ливии и Нигерии. Архитектура отношений в энергетике также была заложена ещё в колониальные времена. В настоящее время Африке отводится важное место в качестве будущего поставщика водорода в Европу, в частности, крупными поставщиками рассматривают стать ДР Конго и Марокко.

- 1.2.5.3.4.** Европейская экономика, прежде всего крупные корпорации, заинтересованы в приёме значительного потока мигрантов из Африки и ведут большую работу как по подготовке собственных обществ к необходимости адаптации значительного их числа, так и в самой Африке — по распространению так называемых европейских ценностей, — но об успехах работы по этим двум направлениям пока говорить не приходится.
- 1.2.5.3.5.** Африка имеет важное значение для Европы и определяющих европейскую политику корпораций как рынок сбыта, прежде всего продовольственных товаров, оборудования, финансовых, транспортных и прочих услуг. Несмотря на то, что доля европейских компаний в африканской экономике неуклонно снижается, как и доля ЕС в поставках в Африку, в абсолютном выражении поставки остаются значительными и важными для ЕС, а ЕС — крупнейшим экспортёром продовольствия и сельхозсырья в Африку (около 20 млрд долл. в год).
- 1.2.5.3.6.** В долгосрочной перспективе Африка будет стремительно наращивать импорт продовольствия, и конкуренция российских и европейских поставщиков на рынках зерна, мяса, молочной продукции и других будет всё в большей степени определять повестку двусторонних и многосторонних отношений.
- 1.2.5.3.7.** Первый саммит ЕС-Африка состоялся в 2000 г., а совместная стратегия действий была принята уже на втором — в 2007 г. Принципы функционирования стратегии близки китайским (китайская модель на первом этапе была заимствована у ЕС): стратегия выступает рамочным документом, в то время как мероприятия и инициативы объединены в «Плане действий», который определяет приоритетные задачи сотрудничества на промежутке между саммитами. Приоритетная роль Африки во внешнеполитической стратегии Европейского союза была подтверждена в выступлении председателя Европейского совета

Ш. Мишеля по случаю 75-летнего юбилея ООН в сентябре 2020 г. Фрагмент, посвященный Африке, следовал за Балканами, «Восточным партнёрством» и Венесуэлой, и оказался самым пространным.

- 1.2.5.3.8.** Значимым аспектом взаимодействия стало сотрудничество ЕС с Африканским союзом. С 2004 г. Европейский союз через Африканский фонд мира предоставил АС и субрегиональным организациям 2,7 млрд евро «на обеспечение стабильности в Африке» — были поддержаны миссии АС в Сомали, Судане и на Коморских островах, также ЕС финансирует программу АС «Африканская архитектура мира и стабильности». В июле 2019 г. было объявлено о выделении Европейским союзом дополнительно 800 млн евро.
- 1.2.5.3.9.** Ведущие страны Европейского союза — Франция, Германия, Италия, а также, например, Португалия или Нидерланды проводят свои собственные линии партнёрства с Африкой. Более того, Африка для стран Европы остаётся тем регионом, где они до сих пор могут позволить вести себе относительно независимую от блоковых и региональных партнёрств политику и конкурировать между собой. Например, проводятся встречи высокого уровня формата «Франция-Африка» (а также «Великобритания-Африка», ещё когда Великобритания была частью ЕС). В 2019 г. новый вариант собственной «дорожной карты» развития отношений с Африкой приняла Германия. В 2021 году собственную африканскую стратегию представила Испания¹⁰². (А незадолго до неё также и Эстония¹⁰³).

Африка для стран Европы остаётся тем регионом, где они до сих пор могут позволить вести себе относительно независимую от блоковых и региональных партнёрств политику.

¹⁰² Government of Spain. Foco Africa 2023. URL: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/EIMinisterioInforma/Documents/ESP%20DOCUMENTO%20FOCO%20AFRICA%202023.pdf> (дата обращения: 09.04.2021)

¹⁰³ Ministry of Foreign Affairs of Estonia. The Ministry of Foreign Affairs outlined Estonia's strategy for Africa. URL: <https://vm.ee/en/news/ministry-foreign-affairs-outlined-estonias-strategy-africa> (дата обращения: 09.04.2021)

1.2.5.3.10. Происходит существенный пересмотр роли Африки в германской внешней политике: континент позиционируется в документе 2019 г. в качестве полноценного партнёра, а не как кризисный регион, не способный самостоятельно решать внутренние проблемы и требующий постоянных инвестиций извне. Хотя новый план сотрудничества во многом представляет собой модернизированную концепцию 2014 г., тезис о том, что «развитие партнерских отношений с Африкой является первостепенной задачей современности», прозвучал впервые. В соответствии с этим документом, ФРГ собирается ориентироваться в первую очередь на политику Африканского союза и положения «Повестки 2063» — концепции социально-экономического развития, которая была принята Афросоюзом в 2015 г. Ее основные цели: региональная интеграция, обеспечение мира и безопасности, формирование общеконтинентальной политической повестки и закрепление региона в статусе «влиятельного глобального игрока».

1.2.5.3.11. Наибольшим влиянием в Африке среди европейских стран обладает Франция. В частности, сохраняется ее сильное военное влияние на континенте. Именно она, по состоянию на май 2021 г., разместила наибольший среди всех внешних игроков военный контингент в Африке — 8,4 тыс. человек (без учёта миссий ООН и ЕС и войск на Майотте)¹⁰⁴. 5 тыс. французских солдат находятся на территории Буркина-Фасо, Мавритании, Мали, Нигера и Чада в рамках операции «Бархан», 3 тыс. развёрнуты в Габоне, Джибути, Кот-д'Ивуаре и Сенегале. Также в рамках миссии «Коримб» (Corymbe) с 1990 г. в Гвинейском заливе на постоянной основе дислоцированы силы ВМФ Франции. Военный фактор, отметила часть участников ситанализа, будет препятствовать быстрому сокращению французского

влияния в Африке по мере усиления там позиций Китая и других незападных центров силы.

1.2.5.3.12. Второй важнейший ресурс влияния Франции в Африке – гуманитарный, в частности, фактор французского языка. Из стран ЕС Франция, вероятно, наиболее глубоко связана со странами Африки (особенно Западной) в культурном плане и эта связь будет углубляться. Уже к 2030 г., по данным Международной организации франкоязычных стран (Organisation internationale de la Francophonie, OIF), число франкоговорящих в Африке может превысить число франкоговорящих в Европе в 2 раза (50% против 25% от общемирового числа), а к 2070 г. 80% франкоговорящих будет жить в Африке¹⁰⁵. В 2019 г. Французское агентство развития (Agence Française de Développement, AFD) оценило число граждан стран Африки, проживающих во Франции, в 2,9 млн.¹⁰⁶ Ещё около 3 млн выходцев из Африки получили французской гражданство. Африканская диаспора во Франции — крупнейшая в Европе. Уже сегодня эта диаспора становится важным фактором не только внешней, но и внутренней политики Франции, поскольку объединяет почти 5% потенциальных избирателей.

1.2.5.3.13. Сильные позиции в сельском хозяйстве, энергетике (как традиционной, так и «зеленой») и на рынке финансирования Африки сохраняют страны Скандинавии. С 2011 г. Норвегия раз в два года проводит бизнес-саммиты формата Норвегия-Африка, норвежская компания Yara – один из крупнейших поставщиков удобрений в Африку, в африканском нефтегазе присутствуют норвежские компании Equinor и Aker. По ряду направлений в Африке наблюдается смычка интересов стран Северного моря, в первую очередь Дании, Норвегии, Швеции, Нидерландов и Великобритании.

¹⁰⁴ Ministère des Armées. Dispositif opérationnel français déployé à travers le monde. URL: https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/dispositif-operationnel-francais-deploie-a-travers-le-monde (дата обращения: 29.05.2021)

¹⁰⁵ Organisation Internationale de la Francophonie. La langue française dans le monde. URL: <http://observatoire.francophonie.org/2018/synthese.pdf> (дата обращения: 30.05.2021)

¹⁰⁶ Agence Française de Développement. African diasporas: A Partner in Motion. URL: <https://www.afd.fr/en/actualites/african-diasporas-partner-motion> (дата обращения: 30.05.2021)

1.2.5.3.14. Традиционно остра конкуренция в Африке между Францией и Великобританией, которая только усилилась с выходом Великобритании из ЕС¹⁰⁷. Вопрос о формировании после Брекзита единой линии ЕС в отношении Африки остаётся открытым. Существенными остаются противоречия между Францией и Италией (наиболее яркий пример — Ливия, где Париж и Рим поддерживают противоположные стороны конфликта), отчасти Францией и Германией, свои линии проводят Португалия, Норвегия, Нидерланды. В проекции на Африку проявляются многие старинные противоречия внутри Европы, уже ушедшие в историю на других направлениях. Этими противоречиями умело пользуется Китай.

1.2.5.4. Политика Индии

1.2.5.4.1. Долгосрочные интересы Индии в Африке связаны, в первую очередь, с ее восточным побережьем и противостоянием Китаю, Пакистану, отчасти — Турции, а также конкуренцией с Францией и США за влияние в бассейне Индийского океана. В стратегическом плане для Индии наиболее важны Сейшельские и Коморские острова, Мадагаскар и Маврикий, которые рассматриваются как сфера исторических интересов и необходимого присутствия для обеспечения безопасности Индии.

1.2.5.4.2. В последние годы акватория «Большого Индийского океана» превратилась в арену нарастающего противостояния, в том числе военного, между Китаем и Индией. В ответ на активизацию Пекина в Южной Азии Индия, рассматривающая прилегающие акватории как зону собственных интересов, с переменным успехом стремится упредить развёртывание потенциальной военно-морской инфраструктуры КНР¹⁰⁸. В частности, на севере Мадагаскара дей-

ствует наблюдательный пункт радиотехнической разведки, ведётся строительство базы на Маврикии, идут переговоры о размещении баз в Омани и на острове Реюньон (находится под юрисдикцией Франции). Подписанное в 2018 г. соглашение о строительстве индийской военной базы на Сейшельских островах было заблокировано местным парламентом.

1.2.5.4.3. При этом интересы Индии в Африке не ограничиваются восточным субрегионом. Стратегическое значение имеют поставки нефти из Нигерии, которая стабильно входит в ТОП-5 поставщиков нефти в Индию. Однако за пределами экспортно-импортных отношений экономическое взаимодействие между Западной Африкой и Индией показывает относительно низкий рост. Например, доля стран региона в годовом объёме индийских инвестиций в Африку за период 2011/2012–2017/2018 не превысила 1% и составляет в среднем около 20 млн долл. в год¹⁰⁹.

1.2.5.4.4. Индия — второй торговый партнёр Африки, в 2019 г. объём взаимной торговли составил 61 млрд долл., сальдо торгового баланса отрицательное (-1 млрд долл.), более 40% товарооборота приходится на нефть, газ и уголь. Инвестиции индийских компаний также сосредоточены преимущественно в энергетическом секторе: за 2008–2016 гг. OGNC, GSPC и OIL инвестировали 3,5 млрд долл. В добычу и разведку углеводородов в Африке¹¹⁰. Трём индийским компаниям принадлежит 30% в акционерном капитале строящегося в Мозамбике завода СПГ «Мозамбик СПГ», одним из основных рынков для которого будет Индия. Стоит отметить, что несмотря на политические противоречия между Индией и Китаем, китайский и индийский бизнес в Африке часто сотрудничает, участвует в совместных проектах и почти нигде не конкурирует напрямую, занимая каждый свою нишу.

¹⁰⁷ Фитуни Л.Л., Абрамова И.О. Новая стратегия Великобритании в Африке в свете интересов России. Современная Европа. 2020. №6.

¹⁰⁸ Tuneer Mukherjee. China's Maritime Quest in the Indian Ocean: New Delhi's Options. The Diplomat. URL: <https://thediplomat.com/2018/04/chinas-maritime-quest-in-the-indian-ocean-new-delhis-options/> (дата обращения: 05.04.2021)

¹⁰⁹ Abnishek Mishra. Assessing Indian Investments in West Africa. Observer Research Foundation. URL: <https://www.orfonline.org/expert-speak/assessing-indian-investments-in-west-africa-48768/#:~:text=West%20African%20region%20has%20emerged,%2D09%20to%202017%2D18> (дата обращения: 05.04.2021)

¹¹⁰ Malancha Chakrabarty. Indian investments in Africa: Scale, trends, and policy recommendations. Observer Research Foundation. URL: <https://www.orfonline.org/research/indian-investment-africa-scale-trends-and-policy-recommendations/> (дата обращения: 05.04.2021)

1.2.5.4.5. В экономическом плане Индия пока не способна конкурировать с Китаем один на один, поэтому Индия в Африке стремится к формированию альянсов с другими странами Азии — в первую очередь с Японией. В 2017 г. по инициативе Индии и Японии начата реализация инициативы «Коридор роста Азия-Африка» (Asia-Africa Growth Corridor, AAGC), в рамках которой планируется инфраструктурное сотрудничество между Индией, Японией и странами Восточной Африки, AAGC позиционируется как альтернатива китайской инициативе ОПОП. К AAGC также присоединились Бангладеш, Иран, Монголия, Мьянма, Таиланд, Шри-Ланка, Сингапур. Тенденция на формирование стратегического альянса между Индией и Японией подтверждается подписанным в сентябре 2020 г. межправительственным соглашением о совместном использовании инфраструктуры (ACSA), согласно которому корабли ВМФ Индии в том числе получили возможность обслуживаться на базе Японии в Джибути.

1.2.5.4.6. Для развития политического взаимодействия в 2004 г. была согласована инициатива TEAM-9 (Techno-Economic Approach for Africa–India Movement), которая объединила восемь стран Западной Африки (Буркина-Фасо, Гана, Гвинея-Бисау, Кот-д’Ивуар, Мали, Экваториальная Гвинея, Сенегал и Чад) и Индию. После относительной политической стагнации отношения Индии с регионом активизировались в конце 2010-х гг., что проявилось в принятом правительством Индии в 2018 г. решении об открытии диппредставительств дополнительно в 18 странах Африки (из них 11 в Западной Африке). В августе 2019 г. состоялся визит президента Индии Рам Натха Ковинда в Бенин, Гамбию и Гвинею.

1.2.5.4.7. В 2020 г. Индией сформирован новый формат для сотрудничества со странами Африки — India-Africa Defence Ministers Conclave. Первая встреча глав военных ведомств состоялась в феврале 2020 г. В Лакхнау, Индия, на ней присутствовали 14 африканских министров, участие приняли делегации 33 стран. По итогам мероприятия была принята совместная декларация, в которой особенно подчёркивается важность безопасности в Индо-Тихоокеанском регионе¹¹¹.

1.2.5.4.8. Важным элементом влияния Индии остаётся индийская диаспора на юге и востоке Африки. Общее число жителей Африки индийского происхождения (от Кении до ЮАР) оценивается в 3 млн, около 30% из них проживает в ЮАР¹¹². Действующие главы Маврикия и Сейшельских островов происходят из семей выходцев из Индии. Индийская диаспора имеет серьезное влияние в различных областях экономической жизни стран Африки, в первую очередь, оптовой торговле (большинство стран восточно- и южноафриканского регионов), банковской и финансовой сферах, производстве чая, строительном и девелоперском бизнесе, гостиничном бизнесе и туризме и т.п. (например, Уганда, Кения, Танзания).

1.2.5.4.9. На рынке вакцинации индийские компании рассчитывали занять важное место производственной площадки, в том числе ориентированной на Африку. Значительным потенциалом обладает сотрудничество России и Индии по производству российской вакцины Спутник V для третьих стран, однако переговоры пока не нашли воплощения в значимых по объемам сделках.

¹¹¹ Ministry of External Affairs, Government of India. Lucknow Declaration: 1st India Africa Defence Ministers Conclave, 2020. URL: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/32378> (дата обращения: 31.05.2021)

¹¹² Корни этого влияния уходят в историю формирования индийских диаспор в колониальный период. В британской модели колониализма активно использовалась практика завоза в колонии индийцев, которые использовались в качестве управляющих и клерков на различных уровнях колониальной администрации. После деколонизации, большинство индийцев, которые уже родились в этих странах и адаптировались, получили местные гражданства, остались в бывших колониях, сохранив и укрепив свой статус в местных иерархиях.

1.2.5.4.10. В среднесрочной перспективе, вероятно, африканская политика Индии будет производной от ситуации в Индийском океане. Продолжится дальнейшая эскалация противостояния с Китаем и активизация сотрудничества в рамках многосторонних форматов — AAGC и QUAD (четырёхстороннее партнерство США, Индии, Японии и Австралии по вопросам безопасности, ориентированное на сдерживание Китая).

1.2.5.4.11. На фоне развития инициатив в Африке со стороны AAGC и QUAD, активную роль в которых играет Индия, тревогу вызывает явно недостаточная динамика партнёрства в рамках БРИКС, особенно в его проекции на Африку. Это опасение разделили все участники ситанализа. Хотя Новый банк развития БРИКС и рассматривает ряд проектов, которые могут представлять интерес для Индии, пока индийские интересы и инициативы почти никак не гармонизированы с форматом БРИКС. В качестве «запасного» формально сохраняется и формат партнёрства IBSA (Индия — Бразилия — ЮАР), исторически предшествовавший сложению БРИКС.

1.2.5.5. Политика Турции

1.2.5.5.1. Хотя исторически Турция (как Османская империя) входила в число колонизаторов Африки, сохраняя контроль над отдельными частями Северной Африки до 1912 г., колониальное наследие играет меньшую роль в её отношениях со странами континента, чем в отношениях между Африкой и бывшими западноевропейскими метрополиями. Вопрос колониального прошлого актуален в отношениях с Египтом — вероятно, наиболее сложным партнёром для Турции в регионе (дипломатические отношения между странами разорваны после «Революции 30 июня»). В странах Африки южнее Сахары Турция позиционирует себя как исторически равноправный партнер.

1.2.5.5.2. Сотрудничество Турции со странами Африки закреплено в таких доктринальных внешнеполитических документах, как «Стратегия в отношении Африки» (2010), «Стратегия развития экономических связей со странами Африки» (2003 и 2015), Концепция внешней политики. Стороны регулярно проводят двусторонние форумы (последний в 2019 г.). Президент Т.Р. Эрдоган регулярно посещает страны Африки, а число диппредставительств Турции увеличилось с 12 в 2009 г. до 42 в феврале 2021 г.

1.2.5.5.3. Как и для Евросоюза, отношения с Африкой для Турции — вопрос стратегической безопасности: приоритетным остаётся сохранение и укрепление влияния в восточном Средиземноморье, особенно в контексте конфликта с Египтом, и в районе Африканского Рога (Красное море, Аденский залив) — в контексте отношений со странами Персидского залива. С 2017 г. В Сомали действует турецкая база TURKSOM, Турция планировала строительство базы в суданском Суакине (реализация проекта отложена в связи со сменой власти в Судане и изменением его внешнеполитических приоритетов). Возможное создание Турцией военной базы в Ливии и общая с ней морская граница могут существенно повлиять на баланс сил в Восточном Средиземноморье.

1.2.5.5.4. Политическое влияние Турции пока преимущественно распространяется на Северную Африку и район Африканского Рога (Сомали, Джибути). Один из проводников турецкой политики — религиозные институты и признание политической роли исламских ценностей, аналогичный подход используют и другие внерегиональные исламские страны (Иран, Саудовская Аравия). Последние пять лет 2015-2020 гг. ознаменовались усилением влияния Турции в Африке южнее Сахары — в первую очередь в странах Западной Африки.

1.2.5.5.5. Товарооборот Турции со странами Африки рос (до 2019 г.) темпами сопоставимыми с российско-африканскими и достиг 21 млрд в 2018 году (у России — 20 млрд.). Причем, как и у России, он тоже преимущественно зависит от торговли со странами Северной Африки. Однако если российско-африканский товарооборот после роста периода 2013-2018 гг. снижается второй год подряд, то турецко-африканский продолжил расти в 2019 г. — до 22 млрд и только в 2020 г. сократился на 2 млрд на фоне пандемии¹¹³.

1.2.5.5.6. Растёт и присутствие турецких компаний в Африке. За последнее десятилетие к строительным компаниям добавились энергетические (Karpowership, Aksa), а Turkish Airlines расширила географию полётов в Африку и стала одним из основных перевозчиков на этом направлении за короткий срок, в том числе стала важным транзитным перевозчиком из Африки в Россию и по ряду европейских направлений. Авиакомпания осуществляет перевозки в 41 страну Африки (58 аэропортов). В Африке растут сети турецких школ и медицинских центров, которые в короткий срок заняли ведущие позиции на ряде африканских рынков.

¹¹³ В 2019 г. российско-африканский товарооборот составил 16 млрд., а в 2020 г. — 13,5 млрд). Менее волатильная динамика турецко-африканской торговли, во многом, обусловлена её диверсифицированной структурой, тогда как в российско-африканской торговле на 4 категории ТН ВЭД (секретный код (преимущественно продукция военного назначения), злаки, нефтепродукты, чёрные металлы) приходится 70% товарооборота.

II. Политика России в отношении Африки на современном этапе

2.1. Институциональные и нормативные рамки сотрудничества

2.1.1. Имеющиеся в открытом доступе доктринальные документы российской внешней политики пока не отражают существенных перемен в ее африканском векторе. Всего было принято пять редакций Концепции внешней политики Российской Федерации — в 1993, 2000, 2008, 2013, 2016 гг. Начиная с 2000 г. Африке в этих Концепциях посвящён ровно один параграф, который, как правило, замыкает перечень приоритетов по региональным направлениям. В актуальной редакции от 2016 г. «африканский» параграф сформулирован следующим образом:

«Россия будет расширять разноплановое взаимодействие с африканскими государствами на двусторонней и многосторонней основе посредством совершенствования политического диалога и развития взаимовыгодных торгово-экономических связей, наращивания всестороннего сотрудничества в общих интересах, содействовать предотвращению региональных конфликтов и кризисных ситуаций, а также постконфликтному урегулированию в Африке. Важной составной частью продвижения по этому направлению является развитие партнёрских отношений с африканским союзом и субрегиональными организациями»¹¹⁴

Все участники ситанализа согласились, что данная формулировка действительно отражает содержание и суть нынешней российской политики в Африке.

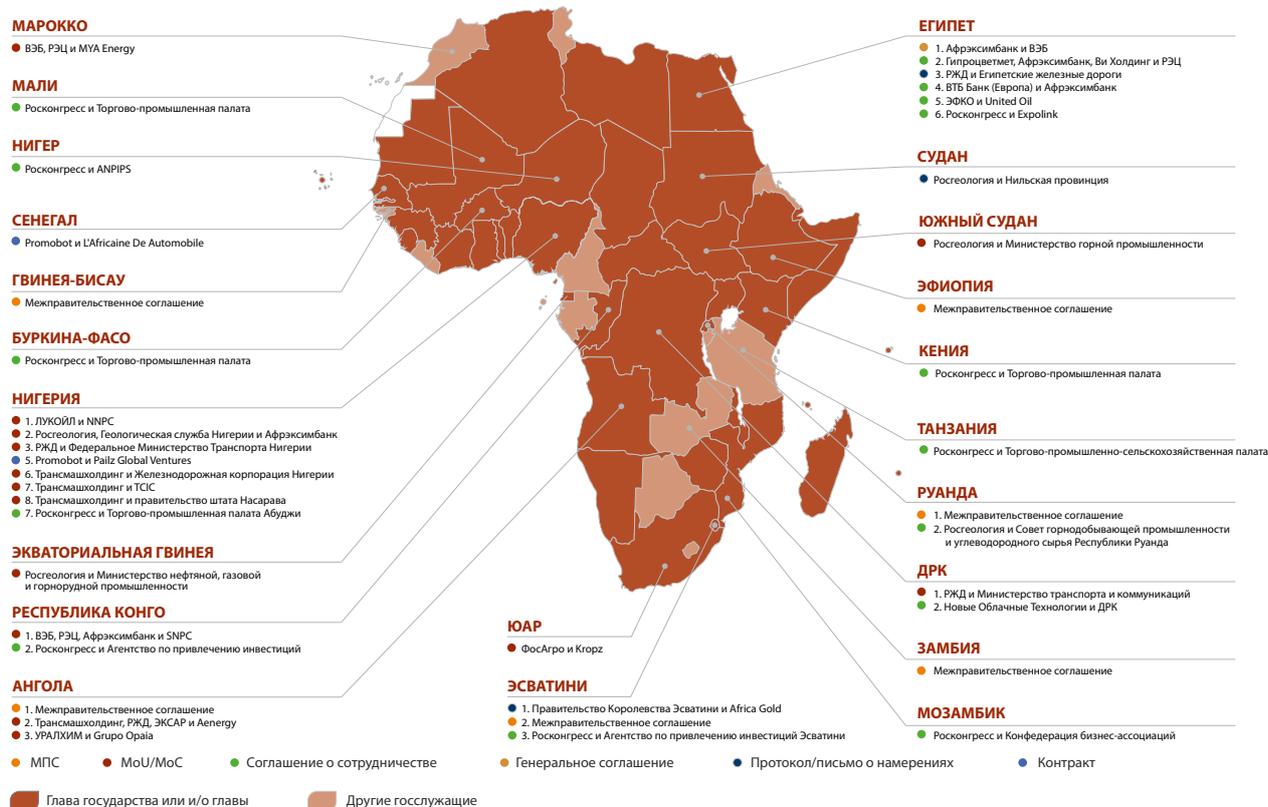
2.1.2. Поскольку официального документа, который бы разъяснял приоритеты России в отношении Африки более подробно, в открытом доступе пока нет, официальная стратегическая линия складывается, помимо упомянутого параграфа Концепции внешней политики, из различных заявлений и коммюнике по итогам встреч и переговоров, подписанных деклараций, выступлений официальных лиц и т.п.

2.1.3. Важнейшим за последнее время успехом российской внешней политики в отношении Африки, имеющим стратегически важное значение, стал саммит Россия-Африка, который состоялся в Сочи 23-24 октября 2019 г. и на котором были представлены все 54 африканские государства, из них 45 — главами государств или правительств (рис. 12). Этот саммит создал хорошую основу для того, чтобы положить начало новому — пятому — этапу российско-африканских отношений. Принятая по его итогам совместная Декларация вывела африканскую повестку российской внешней политики на новый уровень и остаётся пока основным документом, обозначающим концептуальные рамки российско-африканского сотрудничества¹¹⁵. Документ состоит из 47 пунктов, которые охватывают сферы политики, безопасности, экономики, права, гуманитарного сотрудничества и защиты окружающей среды.

¹¹⁴ МИД РФ. Концепция внешней политики. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 30.03.2021)

¹¹⁵ Президент Российской Федерации. Декларация первого саммита Россия-Африка. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5453> (дата обращения: 30.03.2021)

Рис. 12. Главы делегаций стран Африки на саммите Россия-Африка и соглашения, подписанные в рамках саммита и бизнес-форума



Источник: summitafrica.ru, официальные пресс-релизы участников

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

2.1.4. Важное преимущество Декларации — упоминание ключевых для Африки документов — «Повестки 2063» Афросоюза¹¹⁶ и Целей устойчивого развития (ЦУР) ООН 2030¹¹⁷, положения которых признаны всеми странами Африки приоритетными ориентирами. В этих документах они выражают стремление стать сильными и независимыми, а затем объединиться в единый организм — Африканский союз, призванный стать одним из центров мировой экономики и политики. Опора на эти документы и указанный в них вектор развития даёт российской политике в Африке дополнительную поддержку со стороны африканцев.

2.1.5. Документ также показывает высокий уровень комплементарности российских и африканских взглядов на приоритеты сотрудничества и проблемы международных

отношений. Так, стороны подчеркивают важность справедливости мироустройства, освобождения от колониальной зависимости, опоры развивающихся стран на собственные силы, развития промышленности и человеческого капитала, государственных институтов, социальных прав человека — на охрану здоровья, образование, пропитание. Советский Союз когда-то продвигал схожую систему ценностей и многим помог её укоренению в Африке. Теперь же она прижилась, и сама стала вполне африканской.

2.1.6. Хотя Декларация задаёт рамки и обозначает проблемы, она не предлагает решений и механизмов их имплементации, в ней не сформулированы задачи сотрудничества, механизмы их решения. (Некоторые участники ситанализа отмечали, что такая детализация в подобного рода декларациях и не

¹¹⁶ African Union. Agenda 2063: Africa we want. URL: <https://au.int/en/agenda2063/overview> (дата обращения: 30.03.2021)

¹¹⁷ United Nations. Sustainable development goals. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/> (дата обращения: 30.03.2021)

требуется, и что она должна содержаться в других — последующих — документах, как то: планы действий и т.д.). Показательно, что сами африканские партнёры не склонны лишней раз подчеркивать наличие этой Декларации, не упоминают её в числе релевантных документов на своих сайтах (в отличие от схожих документов, подписанных с другими партнёрами), в информационных сообщениях и т.д., а в неформальных беседах подчеркивают необходимость принятия более предметных решений.

2.1.7. Также приходится констатировать, что каких-либо существенных решений к первому саммиту не было подготовлено, и содержательную часть его повестки, по мнению авторов доклада, стоит оценивать сдержанно: крупных контрактов подписано не было, Россия не заявила комплексных, системных подходов, инициатив. Единственным претендентом на подобную роль было рамочное соглашение о создании механизма финансирования торговли между Россией и странами Африки, подписанное ВЭБ.РФ, ПАО «Сбербанк», АО «Российский экспортный центр» и (почему-то) британской инвестиционной компанией Gemcorp Capital LLP. Однако и эта инициатива оказалась не вполне проработанной и дальнейшего развития пока не получила. Несколько других сделок, которые позиционировались в СМИ как «якорные», также не были реализованы, например, «Уралхим» отказался от строительства комплекса по производству карбамида и аммиака в Анголе (1,3 млрд долл.)¹¹⁸.

Существенных решений к первому саммиту не было подготовлено, и содержательную часть его повестки стоит оценивать сдержанно: крупных контрактов подписано не было, Россия не заявила комплексных, системных подходов, инициатив.

2.1.8. Многие африканские участники саммита Россия-Африка приняли за «государственную платформу» России презентацию «Международного агентства суверенного развития»¹¹⁹, которое на словах взялось решать проблемы африканских государств в области привлечения внешнего финансирования, но на деле лишь предлагало частные услуги финансового консалтинга, и дальше нескольких политизированных заявлений на африканском рынке пока не продвинулось.

2.1.9. Несомненно важным решением первого саммита в Сочи была договоренность проводить ежегодные консультации глав внешнеполитических ведомств России и стран «тройки» Африканского союза, куда входят действующий, предыдущий и будущий председатели организации. Первая встреча такого формата состоялась в июле 2020 г., участие в ней приняли ДРК, Египет и ЮАР.

2.1.10. 9 сентября 2020 г. в Москве состоялась презентация Секретариата «Форума партнерства Россия-Африка», учрежденного МИД России, и Ассоциации экономического сотрудничества со странами Африки.¹²⁰ При этом обе организации сформированы российской стороной, без участия африканских партнёров.

2.1.11. Не до конца ясен вопрос о целях и задачах следующего саммита Россия-Африка. Африканская сторона ожидает конкретизации повестки, российских инициатив, перехода от декларативной риторики к реальным делам¹²¹. Без соответствующего содержательного наполнения второй Саммит не сможет обеспечить явку, близкую к первому, и сравнимый медиа-эффект. Африка пребывает в ожидании пакета российских инициатив по участию в повестке Африканского союза и континента в целом. Пандемия коронавируса дала лишнее время, чтобы доработать и представить эту повестку, но это время заканчивается.

¹¹⁸ ТАСС. Дмитрий Мазепин: мы не будем объединять "Уралхим" и "Уралкалий". URL: <https://tass.ru/interviews/10147769> (дата обращения: 10.04.2021)

¹¹⁹ Международное агентство суверенного развития. URL: <https://iasd.ru/ru>

¹²⁰ МИД РФ. О презентации Секретариата «Форума партнерства Россия-Африка» и Ассоциации экономического сотрудничества со странами Африки. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4330095 (дата обращения: 30.03.2021)

¹²¹ Reuters. REFILE-African consultancy says Russia has not delivered on oil and gas promises. URL: <https://www.reuters.com/article/russia-africa-energy-idUSL8N2HZ3DT> (дата обращения: 10.04.2021)

2.2. Оценка нынешнего состояния политического сотрудничества

- 2.2.1.** Среди основных преимуществ современной российской политики в Африке участники ситанализа отметили стремление к целостному, инклюзивному подходу: диалог выстраивается со всеми. На первый Саммит в Сочи были приглашены все без исключения страны Африки. Для сравнения, СССР дружил с отдельными странами, но не рассматривал Африку в целом как единого партнёра или субъект отношений.
- 2.2.2.** Все участники обсуждения также подчеркнули, что в Африке у России нет врагов: даже страны, ориентированные на США и ЕС, в отношении России в худшем случае придерживаются нейтральной позиции. Отсутствие крупных политических разногласий показал и Саммит в Сочи 2019 г.: те лидеры, которые приехать не смогли, объяснили это причинами, далёкими от политики.
- 2.2.3.** Репутационный капитал России в Африке сохраняется пока на высоком уровне. Россию на континенте ждут и на неё рассчитывают. Это тоже наглядно подчеркнула высокая посещаемость саммита Россия-Африка, которая оказалась на уровне аналогичных мероприятий, проводимых Китаем, чей уровень экономического и политического проникновения на континент кратно превосходит российский. Во многом репутационный капитал России сохраняется за счёт поколения африканцев, которое учились в СССР. Это поколение в силу естественных причин в скором времени начнёт сокращаться. Поддержание репутационного капитала на прежнем уровне потребует значительных вложений, в первую очередь социально-гуманитарного характера.
- 2.2.4.** Основные ассоциации, которые вызывает у африканских респондентов Россия как государство, согласно исследованию «Имидж России в Африке и национальный репутационный капитал» от 2019 г.:¹²²
- «Россия — большая и сильная». В качестве части данной характеристики используется в том числе выражение «силовая страна» (не просто милитаризованная, а именно ориентированная на применение силы).
 - «Россия — противовес и Западу, и Китаю». Активность России на международной арене воспринимается в Африке преимущественно позитивно. Политика западных держав на континенте приводит к скептическому отношению к ним; экономическая экспансия Китая ощущается как угроза независимости. Это восприятие полностью подтверждает **целесообразность позиционирования России как лидера «нового неприсоединения»**, страны, партнерство с которой укрепляет суверенитет других государств и позволяет им избежать нежелательного для них выбора: становиться сателлитом или США / Запада, или Китая. Преимущества такого международного позиционирования России подробно показаны в докладе НИУ ВШЭ 2020 г. «Защита мира, Земли, свободы выбора для всех стран. Новые идеи для внешней политики России».¹²³ Россия также воспринимается в Африке как «единственная белая неколониальная держава», что тоже усиливает ее потенциал позиционировать себя как защитника суверенитета африканских стран и развивающихся государств в целом.

¹²² Бианки и партнёры. Имидж России в Африке и национальный репутационный капитал. Краткие результаты исследования, 16.10.2019 URL: <http://bianki.partners/uploads/2019/10/2-lmidzh-Rossii-v-Afriке-i-natsionalnyj-reputatsionnyj-kapital.pdf> (дата обращения: 02.06.2021)

¹²³ НИУ ВШЭ. Защита мира, земли, свободы выбора для всех стран: новые идеи для внешней политики России. URL: <https://www.hse.ru/data/2020/04/27/1544981528/%D0%97%D0%B0%D1%89%D0%B8%D1%82%D0%B0%20%D0%BC%D0%B8%D1%80%D0%B0.pdf> (дата обращения: 28.07.2021)

- «Помогающая, щедрая». Образ щедрой страны — позитивная характеристика с точки зрения африканцев. Сформировалась вследствие политики СССР, списания долгов современной Россией, и, что важно — отсутствия с ее стороны принципиальных требований политического характера. Для России эта характеристика имеет, согласно указанному исследованию «Бианки и партнеры», и невыгодный для нее аспект: она повышает ожидания спонсорства..

2.2.5. Согласно тому же исследованию, российский бизнес характеризуется доминированием важности личного контакта с людьми, принимающими решения; неприятием правил; порядочностью. Отношение (за исключением ущерба, нанесенного рядом выходцев из бывшего СССР в 90-е) скорее позитивное¹²⁴. Участники ситуационного анализа согласились, что деятельность российского бизнеса должна быть поставлена под государственный контроль с целью сбережения репутации репутации, соблюдения обязательств перед африканскими партнёрами, поскольку с целью сбережения репутации, национальный репутационный капитал России складывается во многом из впечатлений от сотрудничества с российскими деловыми кругами.

2.2.6. Вместе с тем, отсутствие в открытом доступе сформулированной стратегии России в отношении Африки влечёт за собой ряд проблем, — от репутационных до непосредственно экономических. В частности, даёт конкурентам неограниченное пространство для спекуляций на тему русской угрозы и демонизации «российского возвращения в Африку». Коммерческие же структуры получают пространство для спекуляций и могут объявлять то или иное направление или отдельный проект «стратегическим» по своему усмотрению, даже если проект не отвечает общенациональным интересам. Данный тезис не стал оспариваться участниками ситанализа и, напротив, был полностью поддержан.

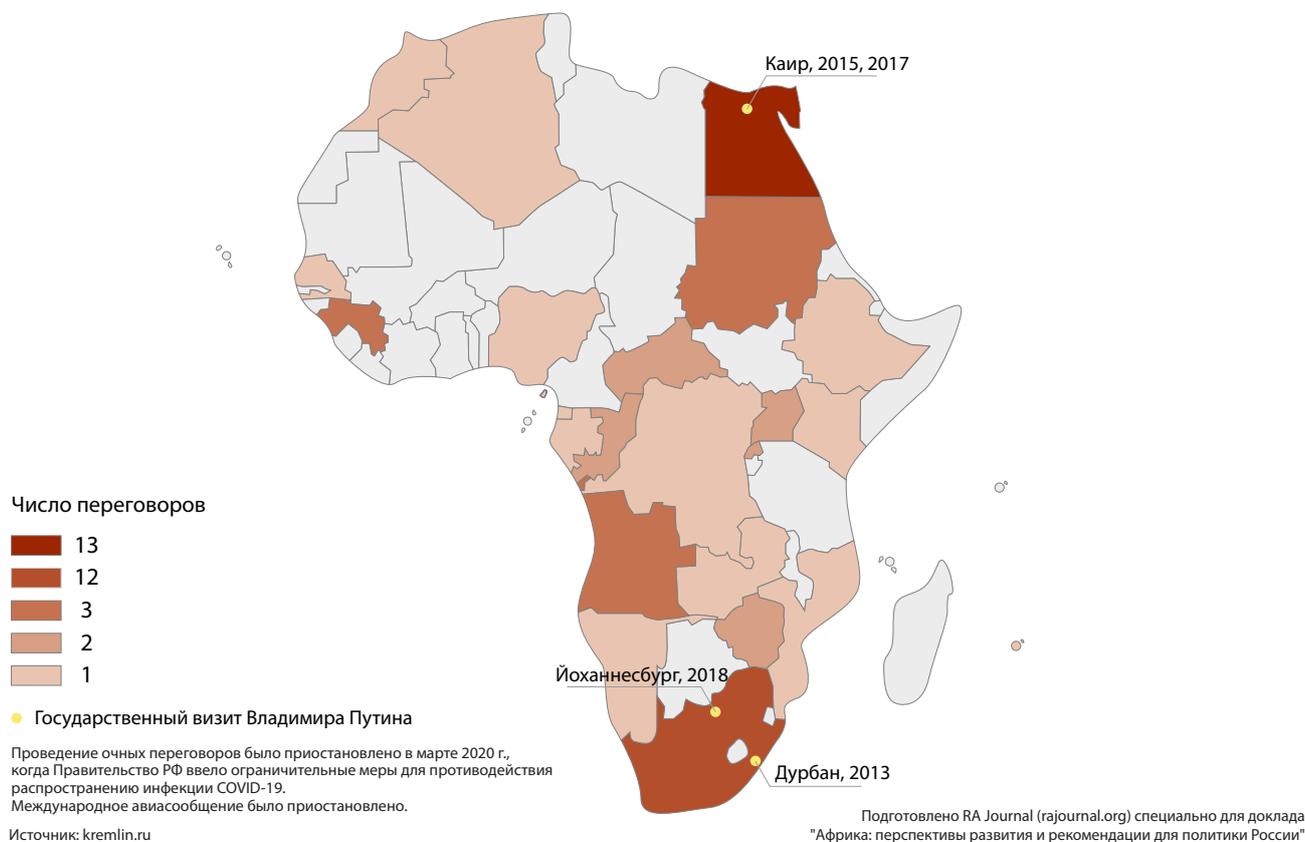
Отсутствие в открытом доступе сформулированной стратегии России в отношении Африки влечёт за собой ряд проблем, — от репутационных до непосредственно экономических.

2.2.7. Более того, отсутствие публично артикулированной стратегии в отношении Африки негативно сказывается как на формировании политики России, так и на её восприятии. Некоторые участники ситанализа, настаивали на фрагментарности и ситуативности нынешней политики России в Африке и утверждали, что целостной политики страны в отношении африканского континента в настоящее время нет. Хотя большая часть экспертов с ними не согласилась, сам по себе индикатор весьма показательный: если даже некоторые российские эксперты придерживаются подобного мнения, то африканские и внерегиональные наблюдатели — и подавно. Кроме того, отсутствие ясной стратегии снижает качество межведомственной координации, создает неразбируху и «многоподъездную» дипломатию.

2.2.8. Саммиту в Сочи предшествовал рост числа встреч на высоком уровне, интенсивности дипломатической работы на африканском направлении. Если в 2010 г., по данным МИД, министр иностранных дел России Сергей Лавров провёл встречи с представителями 15 стран Африки, то в 2019 г. — 29 (однако основной массив контактов пришёлся на Алжир и Египет). Увеличилось число визитов в Африку делегаций других органов власти — Министерства обороны, Минэкономразвития, Минпромторга, Совета Федерации и др. За последнее десятилетиекратно выросло число тематических сессий, посвященных Африке на площадках российских международных форумов, например, на ПМЭФ. Парламентскую конференцию в Москве в 2019 г. посетили делегации из 44 стран Африки, 29 из них возглавляли председатели палат парламента.

¹²⁴ Бианки и партнёры. Указ.соч.

Рис. 13. Двусторонние переговоры Владимира Путина с главами государств Африки, 2012-2020



2.2.9. Президент России пока редко посещает страны Африки: четыре визита с 2012 г. – все в Египет или ЮАР (рис. 13). Встречи с африканскими лидерами (до пандемии) проходили в России, что не вполне соответствует заявленной идее равноправного партнёрства. Для сравнения: президент Турции Реджеп Эрдоган с 2014 г. посетил 22 страны Африки, президент Франции Эмманюэль Макрон с 2017 г. — восемнадцать, председатель КНР Си Цзиньпин с 2013 г. — девять, премьер-министр Индии Нарендра Моди с 2014 г. — восемь стран (при сравнимом количестве визитов из Африки в эти страны и Россию).

2.2.10. В то же время, развитие отношений с Африканским союзом с уверенностью можно назвать одним из важных достижений российской политики на африканском направлении за последние 10 лет. В.В. Путин ежегодно, с 2015 по 2019 г., встречался с главами Африканского союза, обсуждал с ними африканскую (и не только) повестку. Постепенное наращивание интенсивности контактов увенчалось подписанием

меморандумов о взаимопонимании между Россией и Африканским союзом и между ЕАЭС и Комиссией АС на саммите Россия–Африка 2019 г. в Сочи. Теме Африканского союза и африканской интеграции посвящены ключевые положения Декларации саммита Россия—Африка (разделы 15, 20 и др.), её подчёркивали в своих выступлениях В.В. Путин и президент Египта А.Ф. Ас-Сиси, который в год проведения саммита был председателем Африканского союза.

Развитие отношений с Африканским союзом с уверенностью можно назвать одним из важных достижений российской политики на африканском направлении за последние 10 лет.

2.2.11. Однако потенциал взаимодействия России с одним из крупнейших в мире и динамично развивающимся интеграционным объединением пока остаётся не вполне реализованным,

и нынешний уровень российского сотрудничества с АС сильно уступает тому, что есть у Китая, ЕС и США. Спецпредставителей при Африканском союзе имеют США, Китай, Европейский союз (в России роль спецпредставителя выполняет посол в Эфиопии). Представительства АС открыты в Женеве, Нью-Йорке, Вашингтоне и Пекине. В Москве пока представительство отсутствует. По состоянию на 2021 г. Африканский союз заявляет¹²⁵ о наличии у него девяти постоянно действующих партнёрских форматов: с ЛАГ, ЕС, Южной Америкой, США, Китаем, Японией, Индией, Турцией, Южной Кореей. России среди них пока нет.

2.2.12. Системным препятствием на пути построения российской политики в Африке остаётся нехватка квалифицированных кадров. Африканистика как направление не популярна среди абитуриентов, вступительные баллы на эту специальность обычно одни из самых низких среди всех по профилю «Востоковедение и африканистика», что уже на начальном этапе негативно сказывается на кадровом обеспечении. После 1991 г. сократилось количество преподаваемых автохтонных африканских языков в вузах, остро ощущается дефицит материально-технического оснащения профильных кафедр, современных учебно-методических материалов и программ, стажировок.

2.2.13. Заслужили высочайшую репутацию в мире представители отечественной школы арабистов-дипломатов. Их традиции продолжают руководители различных направлений российской дипломатии, отвечающие в том числе и за Северную Африку. В то же время остальная часть Африки рассматривается, с точки зрения кадровой политики, зачастую либо как периферия арабского мира, либо как периферия Европы. Соответственно, штаты посольств к югу от Сахары зачастую недостаточно укомплектованы дипломатами с глубокими знаниями региона, не говоря уже о местных языках. Арабисты руководят Институтом Африки РАН, АЭССА, Секретариатом Форума партнёрства Россия-Африка, последовательно занимают должности спец-

представителей президента по Африке. Их заслуги неоспоримы, однако усиление их команд африканистами необходимо.

Системным препятствием на пути построения российской политики в Африке остаётся нехватка квалифицированных кадров. Африканистика как направление не популярна среди абитуриентов.

2.2.14. Численность штатов многих российских посольств, торгпредств, центров науки и культуры уже не отвечают количеству возлагаемых на них задач, а многие из направляемых в Африку сотрудников ФОИВ, по словам экспертов, не являются специалистами по региону и потому работают недостаточно эффективно. Этот фактор будет и дальше сдерживать развитие российско-африканских отношений. Некоторые участники указывали на крайнюю недостаточность числа российских торгпредств на континенте. Недостаточно и кадровое обеспечение в профильных департаментах в структуре Центрального аппарата МИД.

2.2.15. Важной проблемой остаётся отсутствие согласованности в работе на африканском направлении различных государственных и парасоциальных институтов. Отсутствуют отлаженные каналы взаимодействия между ведомствами, обмена информацией. У различных министерств, ведомств, фондов и ассоциаций и т.п. имеется собственная повестка, и между ними возникает тот характер конкуренции, который не способствует повышению эффективности каждой из структур в отдельности. Межправительственные комиссии, отметили некоторые участники ситанализа, тоже работают неэффективно: собираются редко, ограничиваются декларациями, между заседаниями работа с их участниками не ведётся.

2.2.16. Наконец, некоторые участники ситанализа указали также на проблему недостаточности и дезорганизованности российско-

¹²⁵ External partnerships between the AU and organisations, regions or countries. URL: <https://au.int/en/partnerships> (дата обращения 06.11.2021).

африканского лоббизма. Инициативы, нацеленные на поощрение делового сотрудничества России и Африки, существуют: так, с 2016 г. работает СОЮЗ «Африканская Деловая Инициатива». Однако часть экспертов тем не менее настаивала на том, что подобный лоббизм отсутствует вовсе, в результате чего отношениям с Африкой уделяется недостаточное внимание как политическим руководством, так и особенно бизнес-элитой России. Другие настаивали на том, что лоббизм присутствует, но носит неэффективный, а отчасти контрпродуктивный характер по причине бессистемности.

2.2.17. Стоит отметить, что эффективность усилий лоббиста зависит от качества проработки проекта, оценки рисков, от готовности самих российских компаний работать в Аф-

рике. На стороне лоббистов — ответственность за выбор партнёров на африканской стороне, здесь они должны работать в связке с МИД и экспертными институтами. Нуждаются в должной проверке и сами лоббисты, если речь идет об их участии в качестве консультантов и посредников в экспортных и инвестиционных сделках.

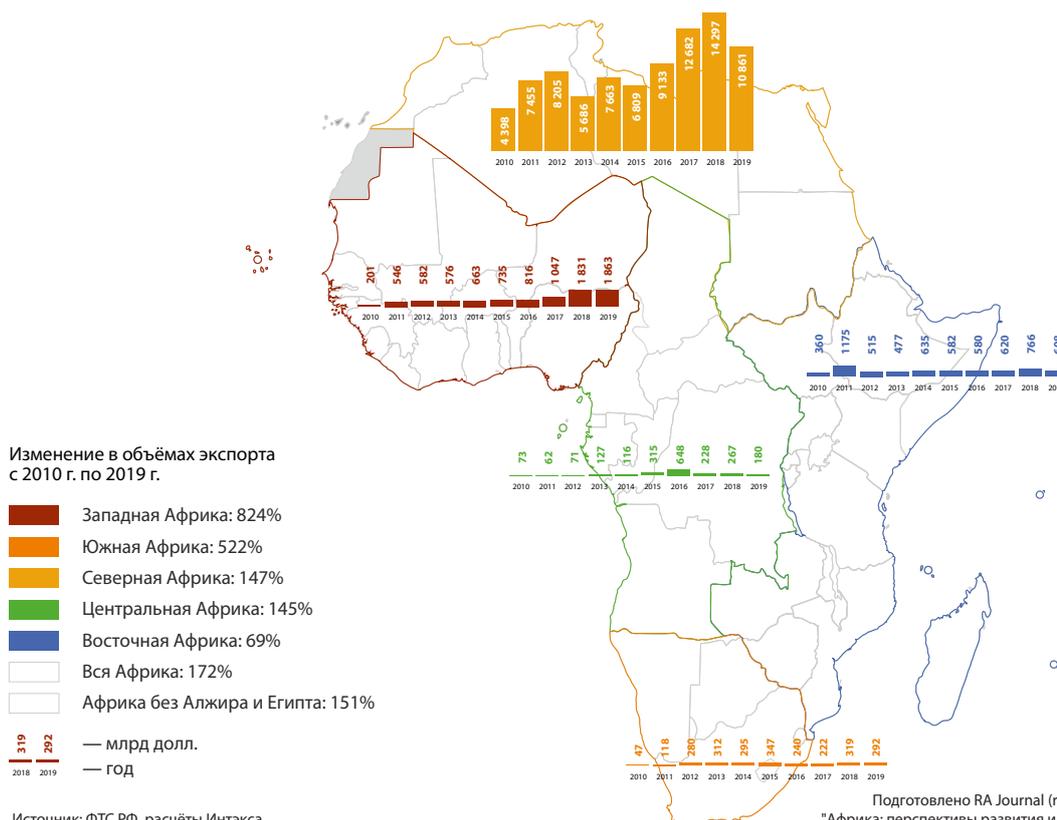
2.2.18. Отдельно стоит выделить проблему отсутствия информационной гигиены на всех уровнях публичных заявлений: намерения зачастую выдаются за результат. Один из примеров: АЭС в Египте, которая в официальных заявлениях «строится» уже не первый год, а на деле Египет далёк даже от выдачи разрешения на строительство собственной государственной компании — возможному заказчику.

2.3. Торгово-экономическое сотрудничество

2.3.1. Важным достижением российско-африканских отношений последних лет стал существенный рост товарооборота (рис. 5):

по данным ФТС РФ, с 2009 по 2018 г. общий объём экспорта из России в Африку увеличился более чем в три раза —

Рис. 5. Экспорт России в Африку по регионам, 2010-2019



Источник: ФТС РФ, расчёты Интэкса

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада
"Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

с 5,3 млрд долл. до 17,5 млрд долл. Причем в 2014–2018 гг. Африка оказалась единственным регионом мира, показавшим существенный рост объёма российского экспорта — на 8,1 млрд долл. В абсолютном выражении и на 86% в относительном. Однако в 2019 и 2020 гг. произошёл существенный спад российского экспорта в Африку — вразрез с прозвучавшей в Сочи установкой Президента России на удвоение торговли с Африкой¹²⁶.

2.3.2. При этом экспорт России на африканский континент не сбалансирован географически: речь по-прежнему идёт почти исключительно об экспорте в Северную Африку, ещё точнее — всего в две страны: Алжир и Египет, на которые в совокупности приходится 68% экспорта в 2018 г. Алжир и Египет также обеспечили 71% прироста экспорта в номинальном выражении (8,7 млрд из 12,1 млрд) за период с 2009 по 2018 г. Подобное доминирование Алжира с Египтом в товарообороте и в экспорте создаёт дополнительные риски для решения задач и наращивания торговли с континентом. Так, в 2019 г. суммарный экспорт в эти две страны сократился на 3 млрд долл., что вызвало сокращение экспорта в Африку практически на 20% по сравнению с 2018 г.

2.3.3. Пока рост экспорта в Африку за пределами ВТС обусловлен больше ростом биржевой торговли через глобальных трейдеров, чем работой российских производителей непосредственно с покупателями в странах Африки. При этом уже сегодня крупные экспортёры биржевых товаров («Уралкалий», «Уралхим», «Фосагро», ОЗК и «Газпром нефть») предпринимают усилия к выходу на африканские рынки, непосредственно к потребителям. Дальнейшее расширение экспорта по таким статьям, как нефте-

продукты и зерновые культуры, где Россия занимает ведущие позиции на мировых рынках, требует (особенно в условиях после пандемии) инвестиций в инфраструктуру хранения и сбыта.

Пока рост экспорта в Африку за пределами ВТС обусловлен больше ростом биржевой торговли через глобальных трейдеров, чем работой российских производителей непосредственно с покупателями в странах Африки.

2.3.4. Хотя Россия закрепилась как крупнейший поставщик в Африку продукции военного назначения, потенциал этого рынка ограничен¹²⁷. Страны Африки, согласившись участвовать в ситанализе, суммарно не увеличат в ближайшие годы закупки вооружений и военной техники, на этом направлении успехом будет удержание в 2020–2030 гг. поставок хотя бы на уровне десятилетия до пандемии.

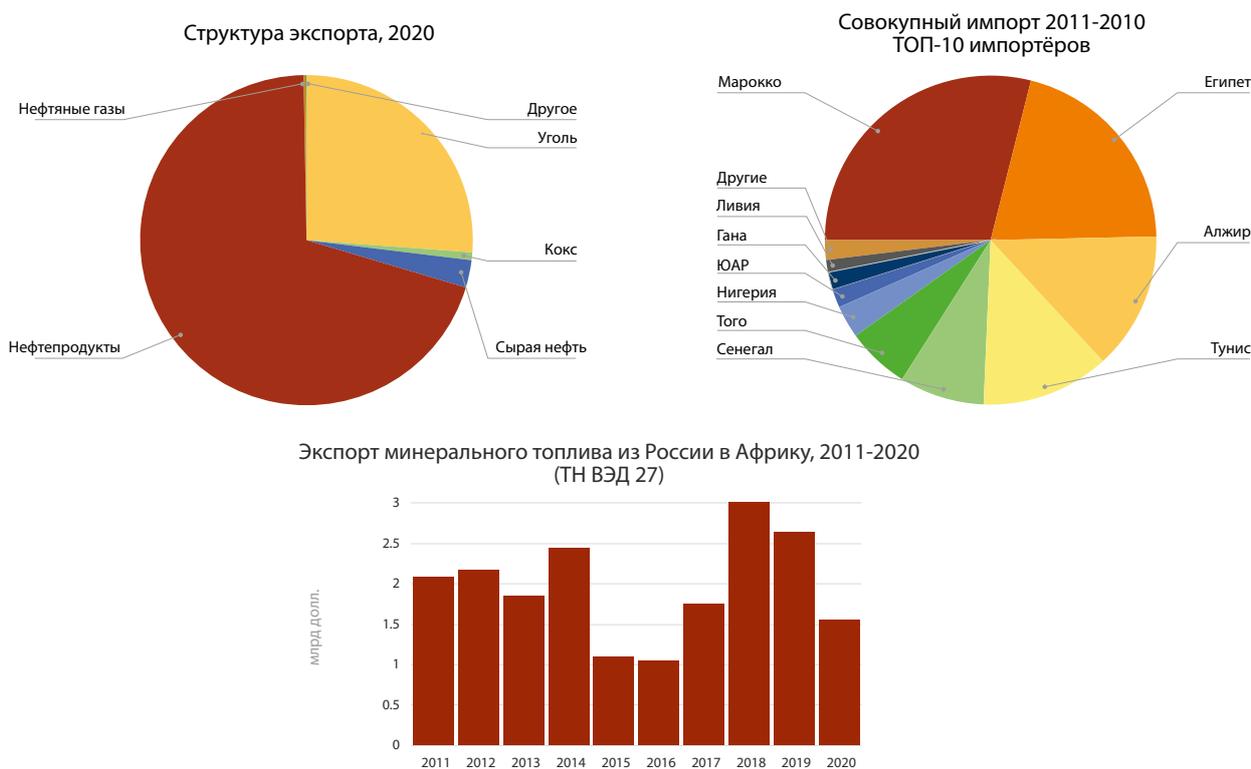
2.3.5. Для экспорта военной техники, вооружений и машинно-технической продукции также остаётся актуальной проблема сервисного обслуживания, организации обучения и поставок запчастей на местах; для поставок нефтепродуктов — проблема контроля качества и соответствия экологическим стандартам; для сельхозпродукции — соответствие фитосанитарным нормам.

2.3.6. В товарообороте России с Африкой исторически доминирует российский экспорт. В 2018–19 гг. Россия заняла второе место (после Китая) среди всех торговых партнёров Африки по размеру сальдо: в 2018 г. оно составило 16,1 млрд долл., в 2019 г. — 11,5 млрд долл. В 2020 г. сальдо торгового

¹²⁶ Экспорт России в страны Африки, по данным ФТС, сокращается второй год подряд – в 2020 г. он составил 11,9 млрд долл. и вернулся на уровень 2016 г. (для сравнения экспорт в 2019 г. – 13,9 млрд, в 2018 г. – 17,5 млрд). Большая часть сокращения пришлась на страны Северной Африки, а именно Алжир и Египет (как и в 2019 г.) – поставки российской продукции в регион сократились на 2,3 млрд, в том числе из-за сокращения закупок российской военной продукции Египтом (в 2019 г. поставки по категории «секретный код» составили 2,3 млрд, в 2020 г. – 0,5 млрд). С другой стороны, доля стран Африки южнее Сахары в российском экспорте в Африку существенно увеличилась – в 2020 г. экспорт России в АЮС составил 3,2 млрд – это рекордный показатель (2,9 в 2019 г.). Во все регионы кроме Западной Африки экспорт вырос, а в Центральную Африку удвоился и достиг 360 млн долл. Экспорт в Западную Африку (традиционно основное экспортное направление в АЮС для российских товаров) сократился на 200 млн. – в первую очередь из-за сокращения поставок нефтепродуктов в Сенегал и Того (данная товарная категория зависит от цены на нефть – при низкой цене экспорт сокращается).

¹²⁷ SIPRI. Trends in international arms transfers, 2018. URL: <https://www.sipri.org/publications/2019/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2018> (дата обращения: 30.03.2021)

Рис. 14. Экспорт нефтепродуктов и угля из России в Африку, 2011-2020



Источник: ФТС РФ, ИТС

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада
"Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

баланса составило 9,3 млрд долл., экспорт превысил импорт почти в пять раз. За десять лет (2011-2020 г.) накопленное Россией положительное сальдо от торговли с Африкой составило 87,3 млрд долл.¹²⁸ При этом в торговле с 12 (из 54) странами у России отрицательный торговый баланс: это Габон, Республика Гвинея, Замбия, Зимбабве, Коморские острова, Кот-д'Ивуар, Лесото, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Эсватини и ЮАР. Наиболее существенно отрицательное сальдо с ЮАР (-0,4 млрд) и Кот-д'Ивуаром (-0,1 млрд), и это обстоятельство может быть, в некоторых частных случаях, использовано для выстраивания межправительственного диалога с этими странами с «позиции покупателя». С остальными 42 странами у России положительное сальдо взаимной торговли.

2.3.7. В товарном плане структура российского экспорта остаётся неизменной – на 3 товарные категории — злаки (3,6 млрд),

«секретный код» (вооружения и военная техника) (2,4 млрд) и нефтепродукты (1,5 млрд долл.) (рис. 14) приходится около 70% экспорта. Также существенных объёмов в 2020 г. достиг экспорт автомобилей (0,9 млрд) и чёрных металлов (0,6 млрд)¹²⁹.

2.3.8. Импорт в Россию из стран Африки в 2020 г., по данным ФТС РФ, составил 2,6 млрд долл. За прошедшую декаду этот показатель, в отличие от экспорта, существенного роста не показал, остававшись в диапазоне от 2 до 3 млрд долл. Максимальное значение — 2,94 млрд (2018), минимальное — 2,34 (2015). Африка занимает последнее место среди всех регионов мира по объёмам российского импорта оттуда (1,1% от общего импорта РФ в 2020 г.). 60% импорта России из Африки приходится на три страны: ЮАР (0,7 млрд), Египет (0,5 млрд) и Марокко (0,4 млрд), помимо этих стран порог в 0,1 млрд долл. преодолели только

¹²⁸ Для сравнения накопленное положительное сальдо Китая составило ок. 225 млрд долл. (в 2011 г. и 2012 г. — торговый баланс был отрицательным), Саудовской Аравии — 150 млрд (сальдо сокращается), Турции — 75 млрд.

¹²⁹ Помимо этого, отметку в 100 млн долл. преодолели следующие товары (в порядке убывания): удобрения, растительные жиры, медь, древесина, электротехнические приборы, продукты неорганической химии, бумага, железнодорожные вагоны и локомотивы, котлы.

Кот-д'Ивуар (0,2 млрд) и Тунис (0,1 млрд), импорт из Кении, Гвинеи, Ганы и Малави превысил 50 млн долл.

2.3.9. В товарной структуре импорта доминируют продовольственные товары и сельскохозяйственное сырьё (64%, 1,7 млрд долл.). Так, в 2020 г. страны Африки обеспечили 90% импорта в Россию какао-бобов (190 млн долл.), 63% какао-пасты (90 млн долл.), 58% картофеля (73 млн долл., Египет), 38% цитрусовых (480 млн долл.), 27% табачного сырья (170 млн долл.), 22% лука (43 млн долл.), 10% томатов (62 млн долл.). Импорт минерального сырья из Африки в Россию составил в 2020 году 0,2 млрд долл., из них большая часть пришлась на поставки марганца из Габона и ЮАР (0,18 млрд долл.), что обеспечило 93% российского импорта марганцевых руд. Импорт товаров из текстиля также составил около 0,2 млрд долл. (большая часть приходится на поставки одежды из Египта, Марокко, Туниса и Эфиопии).

2.3.10. Масштаб превышения российского экспорта над импортом накладывает на ее отношения со странами Африки ощутимые ограничения. Прежде всего, у стран континента может выработаться образ России как страны, которая использует Африку в своих интересах но недостаточно отдает взамен, не вносит ощутимый вклад в их экономическое развитие. На данный момент африканцы не рассматривают Россию как покупателя, как рынок сбыта. Это может со временем стать препятствием для политического партнерства. Кроме того, значительное отрицательное сальдо может сдерживать и расширение экспорта, особенно когда это расширение обусловлено отменой (тарифных или нетарифных) ограничений: покупатели российской продукции также следят за балансом. Наконец, по ряду направлений пользу от импорта из африканских стран может получить и российская экономика. Тем более, что большая часть импорта из Африки не составляет конкуренции с российскими товарами (существенные исключения: картофель, томаты, лук, вина), а по ряду товарных позиций (какао-бобы, марган-

цевые руды, ряд редкоземельных металлов) континент остаётся ключевым, критически значимым для снабжения российской экономики направлением¹³⁰.

2.3.11. Важной проблемой остаётся и то, что реальный импорт Россией африканских товаров значительно превышает номинальный, так как эти товары, зачастую, попадают в Россию через посредников, упаковщиков или переработчиков в ЕС и других странах. Так, в 2020 г. Россия, согласно официальной статистике, импортировала африканского кофе на 34 млн долл. (основные поставщики — Эфиопия, Уганда и Танзания — что уже рост в два раза за десятилетие). Общий же объем импорта кофе в Россию превышает 600 млн долл. в год. На деле значительно больше 5% этого объема, отражаемых в официальной статистике, приходится на кофе, выращенное в Африке. На поставки кофе влияют сложившиеся глобальные производственные цепочки, — смеси различных сортов кофе производятся в Европе (лидер — Италия) и затем поставляются потребителям по всему миру. Производители-посредники намеренно выводят на рынок смеси сортов разных стран для того, чтобы сохранять контроль над рынком. Прямые поставки африканских сортов (Эфиопия, Бурунди и др.) занимают в России узкую нишу в премиальном сегменте. Многие другие продукты тропического земледелия также продолжают поступать из Африки в Россию через посредников, самые очевидные примеры: цветы, орехи, продукты переработки какао-бобов.

2.3.10. Число российских компаний, работающих в Африке, растёт, среди них как крупные госкорпорации, такие как «Росатом», так и малые и средние предприятия (МСП). Тем, кто давно работает на континенте («РУСАЛ», «АЛРОСА»), удалось сформировать портфели проектов и закрепиться в базовых странах присутствия (Республика Гвинея и Ангола, соответственно). Многие компании сформировали отделы по международным проектам, ВЭД и т.п.,

¹³⁰ Отметим, что поставки какао-бобов из Ганы для нужд армии начались еще во время Великой отечественной войны, в рамках ленд-лиза.

в том числе, ориентированные на работу в Африке, тысячи специалистов побывали в странах континента и приобрели контактную базу, опыт работы.

2.3.12. Однако на государственном уровне, подчеркнули некоторые участники ситанализа, не выработаны пока механизмы и критерии оценки инвестиционных проектов. Должным образом не оценивается эффект от реализации таких проектов для российской экономики (а он может быть и отрицательным), устойчивого развития и др. Соответственно, нет и формализованных механизмов для сопровождения проектов, контроля за соблюдением сторонами взаимных обязательств, защиты инвестиций, а в повестку переговоров первых лиц систематически просачиваются инициативы и предложения, не выдерживающие критики с точки зрения их реализуемости.

2.3.13. Проблемой остаётся и то, что многие инвестпроекты и частные инициативы российских компаний в Африке не гармонизированы с заявленными целями развития российской экономики и, более того, подчас им противоречат, формируя дополнительные каналы оттока капитала и др.

2.3.14. Существенным препятствием к развитию экономических отношений остаётся несовершенство двусторонней договорно-правовой базы. Далеко не со всеми странами Африки Россия располагает достаточным набором соглашений, необходимых для расширения торгово-экономического сотрудничества, включая, например, договоры о безвизовом режиме, о морском судоходстве, о взаимной защите капиталовложений, о межправкомиссиях, об избегании двойного налогообложения. Отсутствует полноценный реестр двусторонних документов.

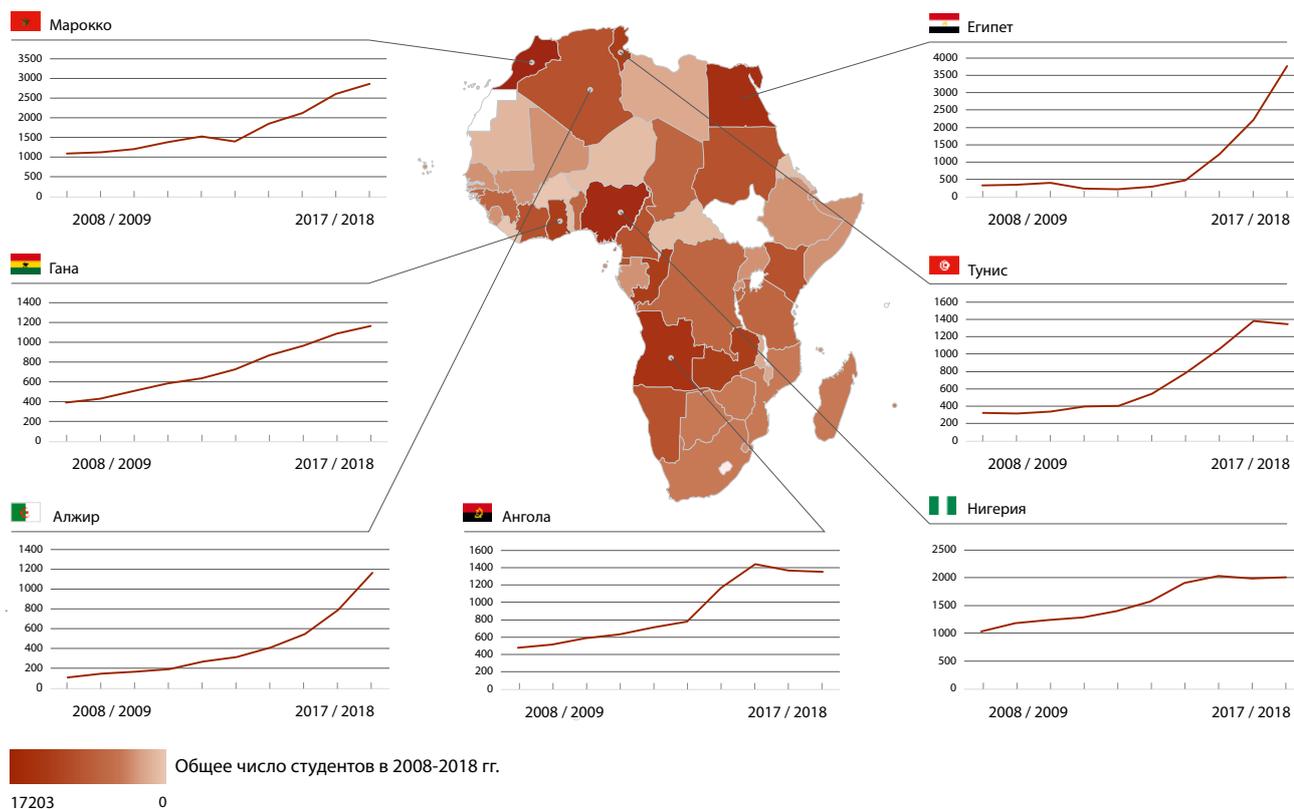
2.4. Культурно-гуманитарное сотрудничество

2.4.1. На культурно-гуманитарном направлении за последние годы достигнут существенный прогресс. Развивается сотрудничество по линии гражданского общества. Так, к концу лета 2021 г. состоялось два Российско-Африканских общественных форумов (в 2018 и 2020 гг.), организованных Союзом «Африканская деловая инициатива» и Всемирной ассоциацией выпускников. Число африканских студентов, обучающихся в России, увеличилось с 9 тыс. в 2008 г. до 24 тыс. в 2018 г. и 27 тыс. в 2021 г.¹³¹ (рис. 6). В то же время, остаётся острой проблема качественного отбора, конкурса и организации стажировок. Важное значение имеют успехи России в борьбе с наносимыми, но от этого не менее опасными, ксенофобией и расизмом, бывшими в числе основных сдерживающих сотрудничество факторов

ещё 15 лет назад. Как следствие, африканцы значительно меньше опасаются ехать в Россию. Число нападений на африканцев значительно сократилось, хотя сформировавшаяся (в том числе при участии международных СМИ) в 2000-х репутация России как опасной для африканцев страны всё ещё даёт о себе знать, и проблема не решена полностью. Следует понимать, что любое проявление межрасовой розни в России традиционно тиражируется враждебными силами в медийном поле с целью подорвать как стабильность внутри России, так и позиции России на континенте. Поэтому профилактика любых форм неприязни к африканцам и соответствующее медийное освещение — важная компонента российской информационной повестки на африканском направлении.

¹³¹ МИД РФ. Видеообращение Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова к участникам Международной межпартийной конференции «Россия-Африка: возрождая традиции». URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4649876 (дата обращения: 09.04.2021)

Рис. 6. Студенты из стран Африки, обучавшиеся в России в 2008/2009-2017/2018



Источник: Министерство науки и высшего образования России

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

Важное значение имеют успехи России в борьбе с наносными, но от этого не менее опасными, ксенофобией и расизмом, бывшими в числе основных сдерживающих сотрудничество факторов ещё 15 лет назад.

2.4.2. Несмотря на очевидные успехи, культурно-гуманитарное сотрудничество между Россией и Африкой пока развивается неравномерно, за счет частных и отдельных государственных инициатив, без официально указанных приоритетов и дорожных карт. Одно из основных слабых мест, согласились все участники обсуждения, – недостаточное присутствие на континенте институтов российской «мягкой силы», прежде всего отделений федерального агентства «Россотрудничество». Российские центры нау-

ки и культуры (РЦНК) действуют в Египте, Замбии, Марокко, Республике Конго, Танзании, Тунисе, Эфиопии; в ЮАР представитель культурного центра входит в состав дипломатической миссии. Тем самым, один Центр призван покрывать целый регион, но фактически не имеет возможностей для работы за пределами страны, а точнее даже за пределами города своего присутствия. Так, РЦНК в Танзании, штат сотрудников которого не превышает 10 человек, курирует регион от Великих озёр до Мадагаскара с общим населением 260 млн. В этом аспекте позиции России пока значительно слабее, чем у конкурентов. Например, аналогичный российскому РЦНК китайский Институт Конфуция¹³² имеет 61 отделение в странах Африки¹³³. Расширение сети РЦНК и увеличение квот для обучения африканских студентов в российских ВУЗах — необходимые условия развития отношений с Африкой.

¹³² Несмотря на смену организации управляющей сетью Институтов Конфуция летом 2020 г., бренд "Институт Конфуция" сохраняется.

¹³³ Confucius Institute. About Confucius institutes/Classroom. URL: http://english.hanban.org/node_10971.htm (дата обращения: 30.03.2021)

2.4.3. Прогресс наблюдается в части снятия многих визовых ограничений — со многими странами Африки у России действует безвизовый режим для обладателей дипломатических и служебных паспортов (25 стран). Однако полностью на взаимный безвизовый режим удалось перейти с небольшим количеством стран, за последнее десятилетие - только с Кабо-Верде, Маврикием, Намибией (с августа 2021 г.), Сан-Томе и Принсипи, Сейшелами и ЮАР. Причем вопросы дальнейшей либерализации визового режима между Россией и африканскими странами и переход к безвизовым режимам почти не были затронуты на саммите в Сочи 2019 г.

2.4.4. Выросло число африканцев, которые посещают Россию: если в 2010 г., по данным Пограничной службы ФСБ, в Россию въехало 48 тыс. граждан стран Африки, то в 2019 г. уже 113 тыс.; максимум (150 тыс.) был достигнут в 2018 г., в связи с проведением в РФ Чемпионата мира по футболу.¹³⁴

2.4.5. Постепенно возобновляется прямое авиасообщение между Россией и Африкой — запущен рейс Москва — Аддис-Абеба (с посадкой в Афинах), однако до сих пор преимущественно речь идёт о «туристических» направлениях, в экономические центры континента из России приходится добираться с пересадками.

2.4.6. В то же время, ещё до пандемии существенно сократилось количество выезжающих в Африку россиян — в первую очередь из-за прекращения авиасообщения с Египтом (2,4 млн в 2015 г. и 700 тыс. в 2016 г.).¹³⁵ С другой стороны, за период 2018-2019 гг. существенно увеличилось число посещений стран Африки южнее Сахары (3 тыс. в 2017 г. и 14 тыс. в 2019 г.). Основные направления в АЮС — «туристическая» Танзания (6 тыс.) и Эфиопия (6 тыс.). Если в Танзанию россияне выезжают сезонно (I и IV кварталы), то в Эфиопию ежеквартально отправлялось 1,5-2 тыс. человек. Рост посещаемости Эфиопии и Танзании совпадает с запуском прямых рейсов

из России — это ещё раз подтверждает необходимость расширения географии полётов из России в Африку.

2.4.7. Общий фон сообщений об Африке в российских СМИ, направленных на внутреннюю аудиторию, остаётся часто негативным. Кроме того, в информационное поле проскакивают двусмысленные и часто просто фейковые сообщения (например, о масштабном «списании долгов», которое, на самом деле, завершилось ещё 15 лет назад), вызывают в Африке недоумение, а у оппонентов — цепочки уводящих от истины интерпретаций, враждебных и вредных России. Подобное освещение африканской повестки в СМИ влияет в конечном счете и на решения бизнеса, формирует, с одной стороны, неоправданные страхи, а с другой — высокомерное отношение к африканскому рынку, не подкреплённые возможностями амбиции, самоуверенность и завышенные ожидания по доходности вложений («золото в обмен на бусы»).

2.4.8. Остаётся актуальным вопрос трансляции российской повестки на африканскую аудиторию. Хотя успехи RT и Sputnik несомненны, их аудитория редко оказывает прямое влияние на принятие решений. Крупнейшие российские медиа, ориентированные на внешнюю аудиторию, пока не сформировали существенную корреспондентскую базу в странах континента, отсутствует направленное на Африку вещание. Пока о российских действиях и намерениях в Африке африканцы продолжают узнавать и судить из преимущественно тенденциозных сообщений западных, враждебных России СМИ.

2.4.9. Остро ощущается нехватка информационно-аналитических ресурсов, очищенных от пропаганды и нацеленных на формирование долгосрочной репутации авторитетных, верифицируемых источников информации, в том числе для последующего цитирования более массовыми СМИ континента. Такие ресурсы могут и должны выращиваться при участии экспертного сообщества.

¹³⁴ ЕМИСС. Въезд иностранных граждан в РФ. URL: <https://fedstat.ru/indicator/38479> (дата обращения: 30.03.2021)

¹³⁵ ЕМИСС. Въезд граждан России. URL: <https://fedstat.ru/indicator/38480> (дата обращения: 30.03.2021)

2.5. Российская зарубежная помощь странам Африки

- 2.5.1.** Россия оказывает странам Африки помощь как самостоятельно (двусторонняя помощь), так и в рамках международных организаций (многосторонняя помощь), включая Программу развития ООН (ПРООН) и Всемирную продовольственную программу (ВПП) ООН. Так, весной 2019 г. Россия отправила гуманитарную помощь в Малави, Мозамбик и Зимбабве пострадавшим от тропического циклона, ранее была оказана поддержка Зимбабве в борьбе с холерой. По данным ОЭСР, за 2010-2018 гг. Россия выделила странам Африки в качестве официальной помощи развитию (ОПР) 270 млн долл. (в 2018 г. - 30 млн)¹³⁶. В 2020 г. в рамках борьбы с пандемией коронавируса Россия оказала гуманитарную помощь 15 странам Африки, поставив средства индивидуальной защиты и лекарства.
- 2.5.2.** По мнению подавляющего большинства участников ситанализа, содействие международному развитию (СМР) остается одним из самых слабых элементов политики России в Африке, равно как внешней политики России в целом, — по причине неэффективного распределения выделяемых на зарубежную помощь средств, большая часть которых просто перечисляется международным организациям (при том, что еще в начале 2010-х гг. в Правительстве РФ было принято решение, что 60% российской помощи должна передаваться реципиентам напрямую), и отсутствия у России собственной развитой системы и инфраструктуры предоставления двусторонней помощи. В результате российская помощь просто «растворяется» и не приносит ни экономических выгод в части создания основы для расширения российского экспорта в соответствующую страну, ни политических в части внешнеполитического влияния и обеспечения лояльности.
- 2.5.3.** По состоянию на сентябрь 2020 г. Россия в рамках ПРООН сотрудничает с тремя африканскими странами — Республикой Гвинея, Зимбабве и Мадагаскаром. Проекты в Гвинее (поддержка развития аквакультуры в регионах Верхней и Средней Гвинеи, объем финансирования — 1,5 млн долл.) и на Мадагаскаре (развитие жизненно важных факторов производства, водопользования и энергетики на юге Мадагаскара, объем финансирования — 2 млн долл.) реализуются в рамках трастового фонда, в Зимбабве (содействие реализации определяемого на национальном уровне вклада в рамках Парижского соглашения, объем финансирования — 1 млн долл.) — в рамках «климатического окна».
- 2.5.4.** Преимуществом сотрудничества по линии ПРООН можно считать то, что программа направлена на поддержку реализации ЦУР, принятых ООН в 2015, эти цели признаются в качестве ориентиров развития также Афросоюзом и большинством африканских стран. Одно из препятствий на пути достижения целей устойчивого развития — отсутствие в некоторых странах Африки институтов, контролирующих их достижение и осуществляющих сбор статистики. В случае с Зимбабве Россия содействует развитию именно таких институтов в сфере климатического контроля. Вместе с тем, следует отметить, что собственно российские, двусторонние или многосторонние инициативы развития точно так же могут быть ориентированы на координаты ЦУР, ПРООН не обладает на них монополией.
- 2.5.5.** Реализация проектов по линии ПРООН может влиять на репутационный капитал страны-донора. Например, рядом с каждым инфраструктурным объектом

¹³⁶ OECD.Stat. Aid (ODA) disbursements to countries and regions. URL: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=TABLE2A> (дата обращения: 30.03.2021)

устанавливается информационный стенд о стране, которая его профинансировала. Кроме того, при реализации программы (Зимбабве), у России есть возможность подбора компании-инвестора для поддержки развития проекта после того, как содействие ПРООН закончится. Следовательно, участие в ПРООН может дать российским компаниям дополнительное окно для выхода на африканские рынки.

2.5.6. Однако возможности сотрудничества со странами Африки по линии ПРООН не используются Россией в полной мере. Мало задействуются или не задействуются вообще российские НПО и бизнес. Информационное обеспечение действий России в рамках ПРООН ведётся в недостаточном объёме.

2.5.7. Единого мнения по вопросу о том, насколько России целесообразно и далее реализовывать свою помощь странам Африки посредством ПРООН и других многосторонних организаций (Всемирная продовольственная программа ООН и прч.), на ситанализе не было. Многие участники называли подобный подход наименее эффективным с точки зрения укрепления репутации и политического влияния донора, а также содействия развитию африканских стран в выгодном для России русле, создавая предпосылки для дальнейшего расширения российского экспорта. Они подчеркивали, что работа через международные организации не позволяет в полной мере контролировать реализацию проектов, тратить средства так, чтобы они приносили наибольшую выгоду донору, минимизирует PR эффект для донора (в частности, отмечалось, что устанавливаемые рядом с соответствующими объектами информационные стенды о стране-доноре «никто не читает», а непосредственное взаимодействие донора с властями и гражданским обществом страны-реципиента в этом случае исключается), а также вынуждает тратить значительную часть средств на работу собственно персонала ООН. Так, указывалось, что опе-

рационные издержки ПРООН составляют порядка 40%. Кроме того, секретариат ООН, ПРООН и большинства других международных организаций, реализующих программы СМР, де-факто подконтролен западным странам, а потому реализует политику, часто не соответствующую российским интересам. Реализуя свою политику СМР через эти организации, Москва фактически спонсирует своих недоброжелателей и реализует их интересы.

2.5.8. Другое дело, отмечали участники ситанализа, что уменьшение доли многосторонней помощи требует наличия собственной инфраструктуры реализации политики в области СМР и соответствующих компетенций. У России в настоящее время, согласились эксперты, не достаёт ни того, ни другого. Поэтому в краткосрочной перспективе продолжение работы через международные организации представляется безальтернативным. Особенно, подчеркнули эксперты, это касается поставок российского продовольствия африканским странам. Возможно, операционные издержки реализации политики российской помощи напрямую в двустороннем формате в странах Африки тоже будут высоки (традиционно в Африке относительно выше операционные издержки любой организации, использующей труд иностранных специалистов — высокие расходы на оплату труда, налоги, страховки и прочие накладные выше, чем в более спокойных регионах, выше и доля т.н. core cost в бюджетах НКО). Однако это не означает, что следует сохранить всё, как есть. В любом случае, вопрос лежит в плоскости системного реформирования российской политики в области СМР в целом, а не только в отношении Африки.

2.5.9. За период 2014-2017 гг. Россия, по данным МИД РФ¹³⁷, через ВПП предоставила продовольственную помощь странам Африки южнее Сахары на 21,5 млн долл. С переходом на двухгодичную систему финансирования в рамках ВПП Россия выделила

¹³⁷ Министерство иностранных дел Российской Федерации. Роль России в решении проблем Африки к югу от Сахары. URL: <https://www.mid.ru/rol-rossii-v-resenii-problem-afriki-k-ugu-ot-sahary/> (дата обращения: 01.06.2021)

в 2018-2019 гг. на нужды африканских стран 9 млн долл. В Мозамбике во взаимодействии с ВПП реализуется пилотный проект по развитию системы школьного питания, который предусматривает конверсию части мозамбикского долга в течение пяти лет в объеме 40 млн долл. В 2020 г. МИД РФ объявил о решении по увеличению на 10 млн долл. российского донорского взноса в фонд ВПП на оказание гуманитарной помощи странам Африки¹³⁸.

2.5.10. В целом российская политика помощи африканским странам страдает от тех же недостатков, которые характеризуют данное направление внешней политики России в целом. Этот тезис решительно поддержали все участники ситанализа. Данная политика по-прежнему оторвана от внешнеполитических задач и рассматривается в гораздо большей степени как участие в некоем общем деле «содействия международному развитию», нежели чем как часть внешней политики страны на том или ином направлении, инструмент реализации национальных интересов в условиях конкуренции с другими центрами силы. Доля двусторонней помощи в общей российской помощи странам Африки мизерна. Эксперты подчёркивают целесообразность увеличения доли финансирования собственно российских программ и инициатив по линии СМР как минимум до 50% от общих расходов бюджета на международное развитие (остальные 50% для начала по-прежнему могут предоставляться на поддержку инициатив по линии ООН и др.). Следует отметить, что именно двусторонняя помощь преобладает в структуре помощи большинства мировых доноров (США¹³⁹, Китай, европейские страны), приносит наибольшие политические дивиденды и провозглашена в качестве приоритетной в Концепции государственной политики России в сфере содействия международному развитию от 2014 г.

2.5.11. Участники обсуждения полностью согласились, что проблемы эффективности программ помощи развитию обусловлены тем, что принятие решений по вопросам предоставления помощи по-прежнему находится в руках Минфина, а не МИД, как в подавляющем большинстве стран-доноров (причем роль внешнеполитических ведомств в реализации политики СМР растет в последние годы у всех ключевых стран-доноров). Формально ответственный за повестку международного развития ФОИВ — Россотрудничество — не имеет пока достаточного инструментария для влияния на выбор проектов для поддержки по линии СМР в Африке и контроля за их реализацией.

2.5.12. Кроме того, не будучи страной-членом ОЭСР, Россия тем не менее пользуется ее методологией предоставления «официальной помощи развитию», что отсекает от учёта значительную часть помощи, которую страна де-факто оказывает зарубежным партнерам. Тем самым, эта помощь не позиционируется как помощь развитию. При этом в России отсутствует национальная статистика зарубежной помощи, и единственным источником информации по этой теме остаётся статистика ОЭСР, не включающая значительную часть российской зарубежной помощи.

2.5.13. Наконец, все эксперты согласились, что в ходе оказания помощи Россия пока недостаточно подключает как российские, так и местные компании и НКО, упуская возможности для формирования пророссийски настроенных частей обществ и элит стран-реципиентов. Поскольку указанные недостатки носят системный характер и характерны для всей российской политики помощи, а не только на африканском направлении, они будут подробно проанализированы в отдельном докладе по итогам соответствующего ситуационного анализа.

¹³⁸ Министерство иностранных дел Российской Федерации. Брифинг официального представителя МИД России М.В.Захаровой, Москва, 8 октября 2020 года. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4373061#9 (дата обращения: 01.06.2021)

¹³⁹ У США на многостороннюю помощь приходится только 4 % всей зарубежной помощи.

2.6. Двусторонние отношения с африканскими странами

2.6.1. В Африке у России отсутствуют существенные политические противоречия хотя бы с одной из значимых для развития экономического сотрудничества и расширения политического влияния стран. Шедшие, время от времени, в фарватере антироссийских кампаний страны малочисленны (Либерия, Ботсвана и Сейшелы) и не представляют пока для России существенного экономического и политического интереса.

2.6.2. Судя по интенсивности и уровню контактов, ключевыми политическими партнёрами России в Африке остаются **Египет и ЮАР**, в то время как ключевыми торговыми партнёрами (прежде всего, покупателями российской продукции) — **Египет и Алжир** (Алжир — за счёт вооружений и военной техники).

Судя по интенсивности и уровню контактов, ключевыми политическими партнёрами России в Африке остаются Египет и ЮАР, в то время как ключевыми торговыми партнёрами — Египет и Алжир.

2.6.3. Российские посольства размещены в 40 странах Африки из 54¹⁴⁰, торговые представительства — в четырех (три в Северной Африке и одно в ЮАР)¹⁴¹, Российские центры науки и культуры (РЦНК) сохранились в семи странах, выбор которых был, в значительной мере, произвольным. Решения по географии присутствия РЦНК в Африке принимались в 1990-е г. и с тех пор фактически не пересматривались.

2.6.4. Общий накопленный объём российско-го экспорта товаров в Африку за 10 лет (2010-2019 гг.) составил около 110 млрд долл. (для сравнения экспорт России в страны ЕС только в 2019 г. составил около 170 млрд долл.). С пятью африканскими странами объём накопленного экспорта России за 10 лет превысил 3 млрд долл.: Египет — 43,3 млрд долл.; Алжир — 28 млрд долл.; Марокко — 8,8 млрд долл.; Тунис — 4,8 млрд долл.; Нигерия — 3,3 млрд долл. Другие крупные (более 1 млрд долл. за 10 лет) импортёры российских товаров в Африке: Судан — 2,3 млрд долл.; ЮАР — 2,2 млрд долл.; Сенегал — 1,9 млрд долл.; Ливия — 1,9 млрд долл.; Кения — 1,7 млрд долл.; Ангола — 1,2 млрд долл.; Гана — 1,1 млрд долл.; Уганда — 1,1 млрд долл.; Того — 1 млрд долл. и Танзания 1 млрд долл.

2.6.5. По числу встреч с Владимиром Путиным в 2012-2020 гг. значимо выделяются Египет (13 встреч) и ЮАР (12 встреч). С главами других стран континента В.В. Путин встречался не более трех раз. С главами Анголы, Республики Гвинеи и Судана — по три раза, с главами Зимбабве, Руанды, Республики Конго, Уганды, и ЦАР — дважды. Также на высшем уровне состоялись встречи с лидерами Алжира, Габона, ДР Конго, Замбии, Кении, Марокко, Мозамбика, Нигерии, Экваториальной Гвинеи, Сенегала и Эфиопии. Значительная часть этих встреч пришлась на краткое общение в рамках форума в Сочи (2019). Стоит отметить, что всего одна встреча с лидером Алжира (непропорционально мало с учётом официального статуса стратегического партнёра и значения, которая страна имеет в системе российского ВТС) объясняется,

¹⁴⁰ Посольств нет в Буркина-Фасо, Гамбии, на Коморских островах, в Лесото, Либерии, Малави, Нигере, Сан-Томе и Принсипи, Сомали, Сьерра-Леоне, Того, Экваториальной Гвинее, Эсватини и в Южном Судане. Посольство в Ливии временно работает из Туниса.

¹⁴¹ Давно заявлены планы расширения, но решений пока не принято.

в том числе, тем, что большую часть указанного периода занимавший пост главы государства А.А.Бутефлика был недееспособен, а избранный в конце 2019 г. новый лидер А.Тebbун был вынужден отложить намеченный визит в Россию из-за карантина.

2.6.5.1. Всего в рамках саммита Россия–Африка 2019 г. президент РФ В.В. Путин провёл двусторонние переговоры с главами 16 стран, в которых с каждой стороны принимали участие представительные делегации. Такие встречи прошли с Алжиром, Анголой, Египтом, Республикой Гвинеей, ДР Конго, Кенией, Маврикием, Намибией, Нигерией, Руандой, Суданом, Угандой, ЦАР, Экваториальной Гвинеей, Эфиопией, ЮАР. В том же году Президенты Анголы, Республики Конго и Мозамбика нанесли визиты в Россию, а с президентом ЮАР В.В. Путин затем встретился на саммите БРИКС в ноябре 2019 г.

2.6.6. В рамках голосований в ООН по чувствительным для России вопросам поддержке Москве в последние годы оказывали Ангола, Бурунди, Зимбабве, Коморы, Судан, Уганда, Чад, Эритрея, ЮАР (при прежнем президенте), Южный Судан. Если представить политический профиль страны при голосованиях в ООН в виде 5-значного кода, где каждый знак (0, — или +) будет обозначать позицию при голосовании в 2014–2018, то профили тех стран, с которыми Россия провела в ходе саммита Россия–Африка в Сочи полноформатные двусторонние встречи, будут выглядеть следующим образом: Алжир (00000), Ангола (+0000), Египет (00000), Республика Гвинея (00000), ДР Конго (—0000), Кения (00000), Маврикий (—0000), Намибия (00000), Нигерия (—0000), Руанда (00000), Судан (+++++), Уганда (0++0+), ЦАР (—0000), Экваториальная Гвинея (00000), Эфиопия (00000), ЮАР (0++0+). Большая часть этих стран, таким образом, придерживалась в отношении чувствительных для Москвы вопросов нейтральной позиции.

2.6.7. Военная сфера — одно из немногих направлений сотрудничества между Россией и Африкой, где с большей частью стран континента подписаны соглашения о партнёрстве. Из 54 стран лишь с 10 странами в сфере безопасности не действует соглашений. Если отсутствие договоров с Коморскими островами и Лесото объяснимо их небольшим оборонным бюджетом и незначительной ролью в континентальной архитектуре безопасности, то отсутствие соответствующего договора с Кенией должно учитываться при формировании списка приоритетных стран.

2.6.7.1. К странам, которые могут рассматриваться как приоритетные для сотрудничества в целом, но уровень партнёрства в сфере безопасности с которыми низкий, следует отнести Кению (нет соглашений в области безопасности) и Гану (одно соглашение, не вступило в силу с 2016 г.). Также к этому списку тяготеет Нигерия — действует одно соглашение — о «военном сотрудничестве», соглашение о ВТС не вступило в силу с 2001 г., а сотрудничество в сфере безопасности подвержено политической конъюнктуре.

2.6.7.2. Наибольшим числом военно-политических соглашений Россия располагает с Суданом — четыре: о военном сотрудничестве, о ВТС, о создании пункта материально-технического обеспечения (ПМТО, не ратифицировано) и об упрощённом порядке захода военных кораблей в порт. Важно отметить, что все четыре соглашения были подписаны в мае-июле 2019 г., то есть уже после революции в Судане. Три соглашения действуют с Марокко, по два — с Алжиром, Египтом, Зимбабве, Мали, Мозамбиком, Нигером, Чадом, РЭГ, Эсватини и ЮАР.

2.6.8. Тройка основных партнёров — **Египет, ЮАР и Алжир**, — не меняется уже, как минимум, последние 10 лет, и её выбор закономерен. Однако с каждой из этих стран в настоящий момент отношения переживают (по различным причинам) непростой

период и по этой причине требуют особенного внимания. С этими же странами у России декларировано «стратегическое партнёрство»¹⁴², что отражает как успешный опыт взаимодействия с ними, так и перспективы, важность дальнейшего углубления сотрудничества.

2.6.8.1. Основные проблемы в отношениях с ЮАР стали результатом ее внутреннего экономического кризиса: он помешал реализовать все те задачи, которые ставились Преторией в момент ее присоединения к БРИКС.¹⁴³ В результате, хотя потери интереса ЮАР к объединению не наблюдается, в настоящее время страна все более тяготеет к атлантическому блоку, и многие ее стратегические проекты с Россией свёрнуты. В то же время, некоторый потенциал для развития торговли, кооперации и реализации совместных проектов сохраняется, а роль БРИКС во внешней политике ЮАР в ближайшее время снова может пойти вверх: во время пандемии уже обозначился вектор наращивания сотрудничества с усиливающимся Китаем.

2.6.8.2. Противоречиво складываются в последние годы отношения с Египтом. С одной стороны, Россия доминирует на зерновом рынке, процветает ВТС, плодотворно развивается политическое сотрудничество по ближневосточной проблематике. С другой стороны, проект строительства АЭС увяз в согласованиях, проект поставки ближнемагистральных гражданских самолётов свёрнут, ответственные за борьбу с терроризмом структуры также не всегда находят в полной мере общий язык. Стагнирует заявленный проект строительства «Российской промышленной зоны». Соглашение подписано в 2018 г., работать она должна была начать к 2022 г., но пока прогресса нет. Резидентами российской части, по

словам министра промышленности и торговли Д.В. Мантурова и его египетских коллег, уже планируют стать до 50 российских компаний. Кто они — известно лишь частично. Те, что уже давно и много работают на международных рынках, пока не берут на себя инвестиционные обязательства или не сообщают об этом.

2.6.8.3. Отношения с Алжиром наиболее благополучны и проникнуты, в целом, духом взаимного доверия и осознания сторонами долгосрочной, глубинной общности интересов, отсутствия системных противоречий. Стоит отметить, что Алжир оставался единственным «стратегическим партнёром» России в Африке с 2001 по 2013 г. (до подписания декларации о всеобъемлющем партнёрстве с ЮАР). Вместе с тем, экономическое сотрудничество за рамками ВТС пока носит спорадический характер, накоплен уже солидный багаж провалов и несбывшихся ожиданий. Экономическое положение Алжира, тем временем, вызывает тревогу на фоне падения спроса на газ в Европе: страна балансирует на грани системного макроэкономического кризиса, одним из следствий которого в перспективе может стать наращивание внешнего долга. В таком случае страны-кредиторы получат в ближайшие годы существенное влияние на политику и экономику страны. Среди претендентов МВФ, Катар и Китай, возможности России конкурировать с ними пока ограничены.

2.6.9. Опорой качественного расширения российского экономического и политического присутствия в Африке могли бы быть отношения и с другими партнерами, однако для этого российская политика в отношении этих стран, включая критерии их выбора, должна быть более последовательной, нацеленной на долгосрочные

¹⁴² Декларация о стратегическом партнёрстве с Алжиром была подписана в 2001 г., с ЮАР — в 2013 г. Договор с Египтом подписан в 2018 г., вступил в силу в январе 2021 г.

¹⁴³ В заявлении Департамента международных отношений и сотрудничества ЮАР зафиксированы следующие цели: 1) На национальном уровне: борьба с бедностью и неравенством и создание рабочих мест; 2) На региональном уровне: заручиться поддержкой со стороны партнеров по БРИКС... для продвижения африканской повестки дня и обеспечить максимально возможный уровень синергии между партнерами БРИКС в отношении их сотрудничества с Африкой. 3) На международном уровне: обеспечение более широкой поддержки реформирования международных финансовых институтов, возрождения Дохийского раунда переговоров, а также реформы Организации Объединенных Наций (ООН), включая Совет Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН). Шубин В. Г. ЮАР в БРИКС: последняя по очереди, но не по важности. Вестник международных организаций, №2

ориентиры. Судя по косвенным признакам, на роль приоритетных партнеров России среди африканских стран сегодня претендуют Ангола, Республика Гвинея, Зимбабве, Нигерия и Эфиопия. Эти страны можно разделить условно на три группы.

- Первая — это хрупкие политически Гвинея и Зимбабве, которые нуждаются в российской поддержке, и их интересы в Москве лоббируют заинтересованные горнодобывающие предприятия. При этом пока нет оснований полагать, что проекты в этих странах дают существенный положительный эффект именно для российской экономики и безопасности.
- Вторая группа — Нигерия и Эфиопия — напротив, системные, важнейшие игроки на континенте, однако Россия пока проигрывает конкуренцию за их внимание и их рынки.
- Ангола занимает промежуточное положение. С одной стороны, есть ряд успешных проектов и взаимное доверие в сфере ВТС и военного сотрудничества. С другой стороны, глубокий кризис ангольской экономики ограничивает перспективы сотрудничества.

2.6.10. Следует также отметить, что все указанные страны и, вообще, подавляющее большинство стран Африки, проводят многовекторную внешнюю политику, стремясь к партнерским отношениям со всеми,

кто может содействовать их развитию, включая страны Запада. Поэтому не следует ожидать, что развитие их отношений с Россией будет приводить к ослаблению их связей с Западом. Но в то же время и те африканские страны, которые стремятся к укреплению сотрудничества с США и ЕС, вовсе не являются закрытыми для отношений с Москвой.

Следует также отметить, что подавляющее большинство стран Африки, проводят многовекторную внешнюю политику, стремясь к партнерским отношениям со всеми, кто может содействовать их развитию, включая страны Запада.

2.6.11. Весьма посредственно развиваются пока экономические отношения России со странами, продемонстрировавшими за последнее десятилетие наиболее высокие темпы роста (Эфиопия, Руанда, Танзания, ДР Конго, Кения), и значение партнерства с Россией для их развития пока ниже уровня, который позволил бы достоверно его зафиксировать. Побережье Западной Африки остаётся пока более доступным и выгодным с точки зрения логистики и тарифов направлением российского экспорта, чем восточное, где импорт растёт более высокими темпами.

III. Оптимизация политики России в Африке: рекомендации



3.1. Что Африка может дать России

3.1.1. Африка как рынок сбыта

3.1.1.1. Участники ситанализа согласились, что главное значение, которое Африка и отношения с ней имеют для России, — это потенциал континента как рынка сбыта российской продукции. Россия заинтересована продавать в Африку те группы товаров и услуг, производство которых относится к приоритетным направлениям развития экономики: энергоносители, зерно и продукты питания, оружие, программное обеспечение, лекарства и оборудование; образовательные, медицинские, охранные и другие услуги. Континент, на котором скоро будут жить 2 млрд человек, у большинства из которых почти ничего нет из материальных благ, — это огромный рынок. Как рынок сбыта Африка занимает важные позиции в мировом товарообороте (более 5% от импорта в разрезе товарных групп) по широкой номенклатуре сельскохозяйственного сырья, продуктов питания, машин и оборудования¹⁴⁴.

3.1.1.2. За десятилетие 2010-2019 гг. суммарный импорт товаров и услуг странами континента составил около 7,4 трлн долл., при этом 10 стран обеспечили 69% импорта, в том числе ЮАР (16%), Египет (10%), Нигерия (9%), Алжир (8,5%) и Марокко (7%) — всего пять лидеров обеспечивают более 50% импорта. Вторая пятёрка, на которую пришлось около 19%: Ангола, Ливия, Тунис, Гана и Кения. С учётом их темпов роста, следующие пять рынков (каждая страна импортировала товаров и услуг больше

чем на 100 млрд долл. за последние 10 лет) также будут иметь важное значение: Эфиопия, ДР Конго, Кот-д'Ивуар, Танзания, Мозамбик.

3.1.1.2.1. 15 африканских лидеров по объёму ВВП (по данным МВФ за 2019 г.) выстраиваются следующим образом: Нигерия, ЮАР, Египет, Алжир, Марокко (те же пять ведущих импортёров, но немного в другом порядке), далее — Кения (10-е место по импорту), Эфиопия (11-е место по импорту), Ангола (6-е место по импорту), Гана (9-е место по импорту), Танзания (14 место по импорту), ДР Конго (12-е место по импорту), Кот-д'Ивуар (13-е место по импорту), Ливия (7-е место по импорту), Камерун и Тунис (8-е место по импорту). Таким образом, критерий ВВП даёт почти тот же набор лидеров, за исключением Камеруна (по импорту за 10 лет он на 18-м месте).

3.1.1.3. Уже сейчас Африка как направление сбыта играет важную роль для широкой номенклатуры товаров российского производства. Более трети (37% в 2020 г.) российского экспорта зерновых приходится на Африку, равно как существенная доля российского экспорта жиров и масел растительного происхождения, автомобильного транспорта, оптических аппаратов, печатной продукции¹⁴⁵. Все эти товарные категории относятся к несырьевому неэнергетическому экспорту, развитие которого входит в число основных приоритетов развития российской экономики.

¹⁴⁴ В частности, на Африку приходится 18,5% мирового импорта злаков; 13,3% — сахара и кондитерских изделий; 11,7% — судов и плавучих конструкций; 8,8% — продукции мукомольно-крупяной промышленности; изделий из пуха и перьев; химических волокон; жиров и масел растительного и животного происхождения; 8,7% — взрывчатых веществ и пиротехники; 8,5% — по категории «соль; сера; земли и камень; штукатурные материалы, известь и цемент»; 8,1% — хлопка. Ещё одиннадцать товарных групп превысили порог в 5% от общемирового импорта.

¹⁴⁵ Доля Африки в накопленном экспорте за период 2016-2020 гг. составила или превысила 10% от общего российского экспорта по данной категории ТН ВЭД.

- 3.1.1.4.** Участники ситанализа согласились, что Африка в ближайшие десять лет будет быстрее других регионов мира развиваться как направление сбыта товаров и услуг базового спроса, — прежде всего, благодаря росту спроса со стороны стремительно увеличивающегося населения, монетизации потребления, преодолению инфраструктурного дефицита и углублению интеграционных процессов. Африканские производители в среднесрочной перспективе из-за ряда проблем не смогут покрыть растущий континентальный спрос на базовые товары, не говоря уже о потребностях формирующегося среднего класса на качественную продукцию. Существенно увеличить привлекательность африканского рынка для российских экспортёров может запуск Африканской континентальной зоны свободной торговли (AfCFTA). Африка становится одним из наиболее привлекательных направлений экспорта и инвестиций.
- 3.1.1.5.** Экстенсивное землепользование, экологические проблемы и ограниченный доступ к технологиям сельского хозяйства также формируют существенную нишу для поставок сельскохозяйственной продукции. Стоит отметить, что российские экспортёры уже частично воспользовались данной возможностью — например, ведущую роль на мировом рынке злаковых Россия заняла во многом благодаря росту поставок в Африку. При этом остаётся значительным пространство для роста экспорта сельскохозяйственных товаров: во многих странах Африки действуют высокие пошлины на их ввоз из России. Такие меры часто носят дискриминационный характер, так как на импорт аналогичных товаров из стран ЕС пошлины либо отсутствуют, либо существенно ниже. Доступ к некоторым рынкам ограничен нетарифными барьерами (требования к спецификации российской продукции по содержанию глютена, доле поражения паразитами, маркировке и т. п.).

Ведущую роль на мировом рынке злаковых Россия заняла во многом благодаря росту поставок в Африку.

- 3.1.1.6.** В перспективе африканское направление способно стать одним из важных факторов развития ряда несырьевых отраслей российской экономики, в частности, производства железнодорожного и сельскохозяйственного машиностроения, автомобильной и колёсной техники, а также услуг (прежде всего, образования и здравоохранения).
- 3.1.1.7.** Потенциал роста сохраняется у экспорта традиционной для Африки номенклатуры российских товаров — зерновых, продовольствия, минеральных удобрений, химической продукции, в том числе за счёт расширения продуктовой линейки.
- 3.1.1.8.** Сохранится значение африканских рынков для российского угля, нефтепродуктов, самостоятельное значение приобретает экспорт сжиженных углеводородных газов (смесь пропана и бутана, применяемая в Африке для приготовления пищи, в качестве моторного топлива и др.).
- 3.1.1.9.** При этом необходимо учитывать, что производство тех товаров, которые сейчас составляют основу российского экспорта в Африку, может быть частично локализовано на континенте. Содействуя локализации, Россия может в перспективе получить дополнительные выгоды. Например, кроме зерна Африка начнёт импортировать больше удобрений, пестициды, агротехнологии и оборудование; в Африке будут расти рынки для российского несырьевого неэнергетического экспорта, а помимо этого и спрос на импорт услуг — российских компетенций в широком спектре — от сельского хозяйства до инжиниринга. Таким образом растущий спрос в Африке может быть катализатором диверсификации

российского экспорта и роста производства товаров высокой переработки, которые пока не могут получить доступ на высококонкурентные рынки Европы и Азии. Стоит отметить, что в ряде относительно развитых стран Африки требование локализации уже носит для многих отраслей обязательный характер для получения права на импорт или диктуется высокими заградительными пошлинами. Практически во всех странах локализация поощряется местными регуляторами через развитую систему инвестиционных льгот, в том числе освобождение от различных видов налогов и т.п.

Производство товаров, которые составляют основу российского экспорта в Африку, может быть частично локализовано на континенте. Содействуя локализации, Россия может получить дополнительные выгоды.

3.1.1.10. Одним из важнейших приоритетов российской политики в отношении Африки, отметили участники ситанализа, является наращивание экспорта на континент российского образования и здравоохранения, которое следует рассматривать и как коммерческое, и как гуманитарное сотрудничество, причем как минимум на первых этапах коммерческая составляющая не должна быть стопроцентной. По мере же закрепления российских операторов на африканских рынках образования и здравоохранения коммерческая составляющая должна увеличиваться. При этом экспорт услуг из России в Африку может охватывать категории постиндустриального экспорта: медицинские услуги и индустрию здоровья, продукцию креативных индустрий (искусство и культура, дизайн и архитектура, медиа и коммуникации, цифровые технологии), интеллектуальную собственность.

3.1.1.11. Участники ситанализа особенно подчеркнули важность локализации российских образовательных услуг в Африке, а не только увеличения количества африканских студентов в России. Особый акцент необходимо сделать на локализации профессионального образования, которое пользуется на континенте наибольшим спросом с учетом потребностей развития. По мнению экспертов, локализация российского образования в Африке позволит охватить гораздо большие слои населения и тем самым качественно нарастить гуманитарное влияние России, улучшить ее имидж на континенте.

3.1.1.12. Отсутствие в большинстве стран Африки собственного технологического и инфраструктурного «задела» может быть использовано, при долгосрочном планировании, для опережающего внедрения перспективных технологий «четвёртой промышленной революции» (Industry 4.0) без обременений в виде устаревших, но подлежащих, тем не менее, обслуживанию или утилизации основных фондов.

3.1.1.13. В городской среде Африки востребованы «умные решения» на базе IoT («интернет вещей»), например, сервисы по контролю утечек воды (кенийская Urande), планировщики передвижения с использованием общественного транспорта (южноафриканская Where is My Transit), созданные на базе геоинформационных систем (ГИС) системы сбора и переработки мусора (кенийская Така Така), сервисы по предоставлению беспроводного интернет-доступа (кенийская роa! internet). Спрос на подобные решения будет расти и определять вектор развития городских пространств на всей территории континента.

3.1.1.14. Значимым потребителем ИКТ-решений для бизнеса в Африке способен стать сектор малого и среднего предпринимательства. Несмотря на то, что на континенте работает свыше 400 компаний с оборотом более 1 млрд долл. и свыше 700 с оборотом

0,5-1 млрд долл. В год, 77% рабочих мест и до 50% ВВП (в отдельных странах) приходится на малый и средний бизнес.

3.1.1.15. В числе наиболее перспективных направлений, которые могут принести России и российским компаниям доход в будущем, участники ситанализа назвали кластер технологий, решений и компетенций под условным названием **Internet of Environment**. Ускоряющиеся климатические изменения делают первостепенной задачей международного сотрудничества в области мониторинга климата. В Африке необходим мониторинг уровня рек, динамики опустынивания, состояния лесов и фауны. Инструменты для такого мониторинга пока фактически отсутствуют, хотя на их создание уже выделяются существенные средства. Важнейшим направлением, на котором может быть реализован потенциал российских разработчиков, представляется цифровые технологии мониторинга окружающей среды (биосферы, атмосферы, гидросферы). Возможности цифровых решений по работе с большими данными, организации дистанционного мониторинга уже позволяют внедрять работающие решения.

3.1.1.16. Еще одно перспективное направление российского экспорта в Африку, отмеченное участниками ситанализа, — цифровые системы налогообложения и отслеживания движения капиталов, позволяющих минимизировать их утечки и качественно повысить эффективность систем налогообложения. Для стран Африки это — весьма актуальный вопрос, в то время как в России в последнее время на этом направлении достигнуты значительные успехи. В настоящее время, например, Россия активно продвигает внедрение подобных систем в странах ЕАЭС.

3.1.1.17. Основной же задачей ближайшей перспективы с точки зрения удержания позиций и расширения сбыта российской продукции, согласились участники ситанализа, должны стать инвестиции в инфраструктуру сбыта,

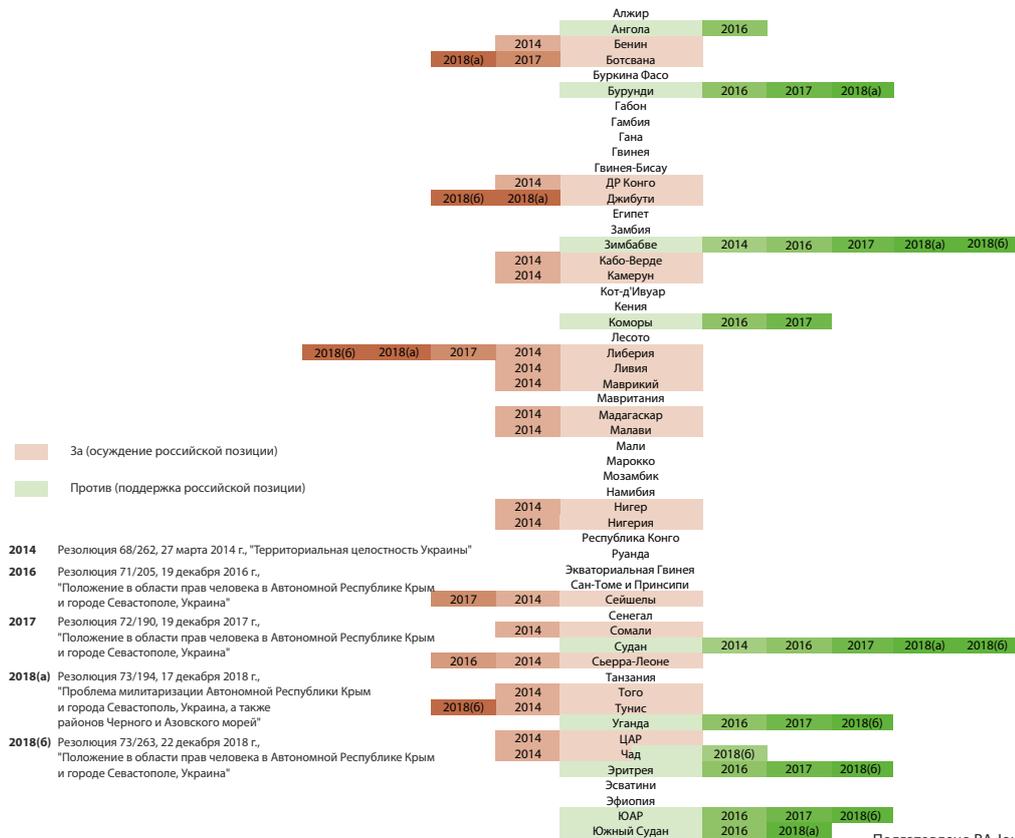
логистику и долгосрочное присутствие. Так, из-за отсутствия удобных и экономически эффективных транспортно-логистических коридоров к бассейну Индийского океана российские производители теряют позиции на наиболее перспективных рынках Восточной Африки (зерно, продовольствие, удобрение и др.), которые растут заметно быстрее, чем аналогичные рынки на севере и западе континента, куда российские производители поставляют большую часть своей продукции. На востоке Африки прирост российского экспорта (по итогам 10 лет) существенно уступает росту импорта этими странами с одной стороны и росту российского экспорта в Западную и Северную Африку — с другой. В этой связи российскую политику в Африке, подчеркнули участники ситанализа, следует гармонизировать с усилиями по созданию «Большого евразийского пространства» и созданием меридиональных транспортных коридоров Север — Юг с выходом на Персидский залив и Индийский океан.

Основной же задачей с точки зрения удержания позиций и расширения сбыта российской продукции должны стать инвестиции в инфраструктуру сбыта и логистику.

3.1.2. Африка как дружественный России партнер на международной арене

3.1.2.1. Африка, несмотря на давление внешних сил, остаётся, в целом, лояльна России на международной арене, что подтверждается, например, результатами голосований в ООН: по многим вопросам позиции России и большинства стран Африки концептуально совпадают. Ни одна из африканских стран не ввела против России санкции. В ходе голосований в ООН по «украинским» вопросам большинство стран континента придерживаются нейтральной позиции, в то время как число стран, решительно или умеренно поддержавших Россию

Рис. 15. Голосование стран Африки по "украинским резолюциям" в ООН



Источник: ООН, расчёты Интэкса

Подготовлено RA Journal (rajournal.org) специально для доклада "Африка: перспективы развития и рекомендации для политики России"

и число стран, умеренно осуждавших ее, примерно равно¹⁴⁶ (рис. 15). В стратегических документах Афросоюза нет, пожалуй, ни одного положения, которое могло бы задержать, ущемить или каким-то образом ограничить интересы России. Напротив, реализация их положений будет содействовать и реализации российских глобальных и региональных интересов.

3.1.2.2. Без Африки количество партнеров России на международной арене, дружественно к ней относящихся и разделяющих ее стратегические установки на формирование справедливого полицентричного мироупорядка без гегемона, было бы значительно меньше, а ее международное положение после 2014 г. – уязвимее. Два взаимосвязанных процесса — объединение Африки и укрепление её значения в мировых делах — представляют собой удачное для Москвы стечение обстоятельств. Эти же процессы

ослабляют некоторых наших конкурентов, лишают их привычных преимуществ и зон комфорта.

Без Африки количество партнеров России на международной арене, разделяющих ее стратегические установки, было бы значительно меньше, а международное положение после 2014 г. – уязвимее.

3.1.2.3. Страны Африки, вместе и по отдельности, поддерживают продвигаемые Россией принципы мироустройства: справедливый полицентричный мир без гегемона, с уважением к цивилизационному и политическому многообразию, к праву государства самим выбирать модели развития, а также с усилением веса

¹⁴⁶ Единственная африканская страна, выступающая по «украинским» вопросам на позициях, характерных для США и стран Евросоюза, — это Либерия.

развивающихся стран в вопросах глобального управления¹⁴⁷. При этом отсутствие у России колониального прошлого и вклад СССР в независимость африканских стран делает её привлекательным партнером для большинства стран континента.

3.1.2.4. Усиление в Восточной Африке влияния Китая, с которым у России совпадают или почти совпадают позиции по большинству вопросов международных отношений, тоже содействует превращению этих стран в дружественных или по крайней мере невраждебных партнеров Москвы. При этом отсутствие у африканских стран высокой степени зависимости от России (например, долговой) и отсутствие у России желания и возможностей выстраивать в Африке систему доминирования выгодно отличают Москву от других центров силы, включая Китай, в глазах африканских стран и повышают ее привлекательность как внешнеполитического партнера. Россия многими на континенте рассматривается как балансир, способный укрепить их суверенитет и независимость относительно как Запада, так и Китая, и который сам при этом не стремится к выстраиванию собственной гегемонии в Африке и не имеет для этого достаточных ресурсов. По мере же углубления процессов африканской интеграции в рамках Афросоюза и превращения континента в более целостного игрока на международной арене возможности политического партнерства на международной арене расширяются.

3.1.2.5. Заметную роль в благожелательности африканских стран к России играет и участие в БРИКС, значимость которого в российской внешней политике в последние годы выросла. Москва поддерживает в рамках

объединения принципы и инициативы, которые соответствуют интересам ЮАР и других африканских стран (прежде всего в части реформы системы глобального управления в пользу развивающихся стран, отказа от дискриминационной и неоколониальной политики Запада, противодействие санкциям и другим ограничительным практикам).

3.1.2.6. Будучи регионом, где отсутствует местный гегемон или претендент на гегемонию, Африка, согласились участники ситанализа, представляется благоприятным партнером с точки зрения позиционирования России как глобального центра силы и демонстрации российской внешнеполитической идентичности как страны – защитника мира, суверенитета, права государств самостоятельно выбирать модели развития и защитника природы. Усиление присутствия и влияния России в Африке не будет вызывать сопротивления со стороны самих африканских стран. Напротив, они заинтересованы в этой вовлеченности для балансирования присутствия в регионе других внешних центров силы и ослабления своей зависимости от них.

3.1.2.7. Одним из частных проявлений широко понимаемой общности интересов может быть сотрудничество в рамках отраслевых международных объединений. Так, на страны Африки приходится почти половина мест в Форуме стран-экспортеров газа, в ОПЕК и в ОПЕК+. Африканские участники этих организаций могут поддержать важные России инициативы и направления: развитие внутреннего потребления, переформатирование мирового углеводородного рынка и механизмов ценообразования, развитие газового рынка и др.

¹⁴⁷ Корендясов, Е.Н. Сочинский консенсус. Азия и Африка сегодня. 2020. №2.

3.2. Что Россия может дать Африке? Перспективные ниши и возможности

3.2.1. Российская дипломатия, в целом, взяла понятный африканским партнёрам курс: поддерживать ценности и цели, принятые в качестве общих Африканским союзом (включая ЦУР ООН), опыт в содействии реализации которых Россия уже приобрела в странах СНГ. Содержание этих ценностей и целей во многом созвучно советскому внешнеполитическому наследию, что иногда даёт России некоторые основания рассчитывать, что в дальнейшем российский опыт и творческие силы могут быть задействованы в совершенствовании африканских политик, в развитии самостоятельных государственных институтов.

3.2.2. Для укрепления позиций в Африке, отметили участники ситанализа, России важно уйти от опасного соблазна подражания неоколониальным практикам 50-летней давности. Вместо этого целесообразно использовать естественные преимущества России: отсутствие таких проблем, как незаконная миграция, колониальное наследие, хроническая заинтересованность в выводе капиталов и др. В отличие от большинства западных и азиатских стран для России Африка не представляет интереса в качестве ресурсной базы (за исключением, и то с рядом оговорок, бокситов, марганца и урана). России нет необходимости каяться за прошлые грехи и извиняться за экономическую эксплуатацию Африки (отчасти поэтому первый форум и удалось провести успешно без предложений дорогостоящих программ «безвозмездной» помощи.)

3.2.3. Наследие Советского Союза и память о нем играет в отношениях России с Африкой исключительно положительную роль – в отличие от многих других регионов мира. В настоящий момент у России есть возможность использовать не только оставшийся

в Африке от СССР репутационный капитал и кадры, но и опыт работы, с некоторыми уточнениями. Так, продолжением пропаганды антиимпериализма в современных условиях может быть акцент на необходимости защиты местных сообществ и природных ресурсов, борьбу с произволом международных корпораций, которые, — в ущерб интересам, в том числе, и России, — направлены на снижение стоимости извлекаемых природных ресурсов. Чем выше природную ренту будут платить в Африке корпорации, чем меньше там остается следов экономического колониализма, — тем лучше для России. Чем больше прав у общин, чем сильнее местные государственные институты, чем меньше ущерб окружающей среде, — тем лучше для России. Оптимальные идеологические рамки российского присутствия в Африке — охрана природы и новое, более широкое понимание прав человека, которое также может быть во многом унаследовано от советской внешнеполитической парадигмы.

3.2.4. Преимуществом России в Африке может быть то, что ей объективно не нужна политика, нацеленная на то, чтобы поставить африканские страны в долгосрочно зависимое положение, ослабить их, облегчить доступ к их природным ресурсам, поддержать собственные трансконтинентальные картели и монополии. Россия, напротив, всецело заинтересована в росте африканских экономик и рынков и не имеет оснований опасаться африканской интеграции (которой, например, опасаются США). Закономерно в этой связи, что Россия поддерживает собственную стратегию Африки («Повестка-2063»), нацеленную на становление континента в качестве самостоятельного центра влияния в мировой политике и экономике.

Россия заинтересована в росте африканских экономик и ей объективно не нужна политика, нацеленная на то, чтобы поставить африканские страны в зависимое положение.

3.2.5. Россия, в отличие от большинства конкурентов, может себе позволить продвигать более честную, открытую, прямую и понятную повестку для Африки: суверенитет, континентальная интеграция, развитие инфраструктуры, развитие человеческого капитала (образование и медицина), безопасность (включая борьбу с голодом и эпидемиями), нормальные общечеловеческие ценности, идею о том, что люди должны жить достойно и чувствовать себя защищенными. с этим тезисом согласились все участники ситанализа. **Основным преимуществом такой повестки может быть то, что она более африканская, чем повестки конкурентов.**

3.2.6. Стратегические линии других внешних игроков содержат для развития сотрудничества с Африкой внутренние противоречия. Например, не могут не возникать подозрения в том, в чём заключается истинный интерес США, которые десятилетиями потребляют больше, чем производят, и компенсируют разницу тем, что берут в долг, считаясь, по общему согласию, надёжным заёмщиком. Из Африки в США десятилетиями уходят миллиарды долларов капитала, лучшие кадры и ресурсы, и при этом в более, чем 30 странах континента размещены американские вооруженные силы – почти без видимого результата для мирного урегулирования.

3.2.7. Однако важно, согласились участники ситанализа, чтобы кроме декларативной поддержки курса на африканскую самостоятельность Россия была способна оказывать в том числе и консультационную поддержку африканским странам в формировании институциональной инфра-

структуры, законодательства, нормативных актов и стратегий развития. Должны быть сформированы механизмы и институты трансфера в Африку российских компетенций, в том числе в сфере госуправления.

3.2.8. В сфере военно-технического сотрудничества и взаимодействия по вопросам безопасности Россия может стать одним из немногих партнёров Африки, который не требует в обмен на технику политического влияния и ограничения суверенитета африканских государств. Напротив, России следует позиционировать себя как поставщика безопасности и защитника суверенитета стран Африки, свободы выбора ими моделей социально-экономического и политического развития, гаранта невмешательства внешних сил, борца с попытками дестабилизировать политические системы на континенте и защитника декларированного Афросоюзом правила «африканских решений для африканских проблем». Пока Россия недостаточно об этом заявляет, хотя партнерство с ней и в области ВТС, и в других сферах содействуют укреплению суверенитета и самостоятельности соответствующих стран.

3.2.9. Более широкие институциональные рамки сотрудничества, охватывающие информационно-аналитические компетенции, подготовку кадров, развитие миротворческой инфраструктуры, позволили бы России не только сделать более осязаемый вклад в мир и стабильность на континенте, продемонстрировав тем самым на деле свои возможности как защитника мира, но и поучаствовать в перспективе в формировании транспарентной и регулируемой архитектуры безопасности, подразумевающей в том числе и участие частных структур, но действующих под контролем государства и в рамках закона. Африканскими странами, в частности, востребованы компетенции в области формирования и подготовки специальных антитеррористических подразделений, и России такое сотрудничество может быть выгодно в долгосрочной перспективе.

3.2.10. В качестве приоритетного направления для сотрудничества в сфере безопасности участники ситанализа выделили техническую поддержку миссий Африканского союза, содействие в разработке стратегий, опять же подготовку кадров. Значение Африканского союза как гаранта континентальной безопасности и регулятора межгосударственных конфликтов будет только расти. Вместе с тем, права АС в этой сфере и законодательные ограничения пока остаются не вполне определенными, что ограничивает его результативность, но и оставляет пространство для сотрудничества по направлению строительства организационных структур и разработки принципов их функционирования (capacity building).

3.2.11. Опыт конкурентов (США, Франция) показывает, что наличие постоянных военных баз на континенте чаще негативно влияет на репутационный капитал. Военное присутствие Франции в зоне Сахеля обусловлено в первую очередь интересами французского бизнеса в регионе и обеспечением безопасности в Средиземноморском регионе, военное присутствие США — поддержкой операций на Ближнем Востоке и задачами в Персидском заливе, военное присутствие Китая — интересами в Баб-эль-Мандебском проливе и защитой логистических цепочек в рамках ОПОП. Географическая отдалённость Африки от России и несущественная по сравнению с другими внешними державами экономическая вовлечённость России ставят под сомнение целесообразность масштабного расширения непосредственного военного присутствия, особенно регулярных Вооруженных сил¹⁴⁸.

3.2.12. В то же время, действенным механизмом реализации интересов, согласились участники ситанализа, может служить содействие становлению региональных сил, оказание консультационной помощи, подготовка кадров для вооруженных сил

и силовых структур. Обучение военных стран Африки в среднесрочной перспективе может укрепить спрос на продукцию военного назначения российского производства. Значительный прогресс на этом направлении достигнут в последние годы.

3.2.13. Размещение пунктов материально-технического обеспечения (ПМТО) на побережье Индийского океана, Средиземного моря может содействовать решению задач военной политики России в более широком смысле и в этом качестве приобретает самостоятельное значение, несводимое к африканскому вектору российской политики. Так, ПМТО на побережье Индийского океана должен рассматриваться, прежде всего, не как «ворота в Африку», а как опоры для обеспечения присутствия флота в Индийском океане, соответственно этим задачам должны оцениваться и предлагаемые локации. То есть военно-стратегические задачи должны иметь приоритет перед задачами «закрепления» в той или иной стране Африки, которые лучше решать при помощи иных, — экономических, информационных, гуманитарных инструментов.

3.2.14. Анализ опыта внешних игроков показывает, что военные интервенции не способны существенно повлиять на баланс сил в регионе. Линия на содействие в становлении и развитии собственных вооруженных сил африканских стран имеет широкую поддержку в Африке, в то время как вовлечение непосредственно российских граждан и тем более регулярной российской армии в конфликты на территории континента, отметили некоторые участники ситанализа, может подорвать годами формировавшуюся репутацию незаинтересованной, нейтральной стороны, которая остаётся важным преимуществом России, в том числе и как поставщика вооружений.

¹⁴⁸ Под военным присутствием подразумеваются российские военные инструкторы в ЦАР (см., например, интервью замдиректора департамента информации и печати МИД А.И.Бикантова DW от 08.04.2021), отправка вертолётов МИ-8 с экипажами в ЦАР (см., например, брифинг МИД от 04.02.2021), а также соглашение о создании ПМТО ВМФ РФ в Судане (в стадии ратификации).

3.2.15. В то же время, значительные средства в импорт военной техники вкладывают только несколько африканских государств, и потенциал для существенного расширения экспорта российских вооружений и военной техники в регионе ограничен. Рынок же военного консалтинга будет, напротив, развиваться и расширяться, — с этим согласились все участники ситанализа. Однако, подчеркнули эксперты, присутствие на этом рынке частных российских военных компаний требует внимательного надзора со стороны российского государства, интересы ЧВК и их собственников не должны определять приоритеты внешней политики России, выбор стран-партнёров или направления инвестиций. Деятельность ЧВК должна быть подотчётна, постепенно введена в понятные правовые рамки и подчинена общим интересам России, а также согласована с целями устойчивого развития. Без соблюдения этих условий расширение присутствия российских ЧВК в Африке несёт значительные репутационные риски и, в конечном счёте, риски для развития долгосрочного партнёрства со странами континента.

Присутствие на рынке частных российских военных компаний требует внимательного надзора со стороны российского государства, интересы ЧВК и их собственников не должны определять приоритеты внешней политики России.

3.2.16. Перспективным представляется партнёрство со странами Африки по направлению профилактики религиозного экстремизма и терроризма. В этом направлении важнейшим условием и направлением работы становится налаживание оперативного обмена информацией и опытом между ответственными ведомствами России и стран Африки, а также диалог общественных и религиозных организаций, который успешно налаживается.

3.2.17. Другое перспективное для России направление сотрудничества со странами Африки, в отношении которого согласились большинство участников ситанализа, — здравоохранение. Большинству стран континента необходима качественная трансформация здравоохранения — от выезда на лечение за рубеж основной части платежеспособного населения до формирования медицинской инфраструктуры и научных школ непосредственно на территории континента. Российские предприятия при поддержке институтов развития Российской Федерации могут сыграть важную роль в формировании континентальной инфраструктуры здравоохранения, исследованиях и подготовке кадров. Так, передача опыта работающих в России программ в области здравоохранения, среди которых ведение больных с хроническими заболеваниями, профилактика инфекций и др., может способствовать достижению важной для Африки ЦУР ООН «Хорошее здоровье и благополучие». Российские компании уже сейчас предлагают решения на таких востребованных в Африке рынках как телемедицина, передвижные госпитали, медицинское оборудование и препараты, беспилотный мониторинг для нужд сельского хозяйства, работа с большими данными в том числе мониторинг климата и эпидемиологической обстановки.

3.2.18. На фоне борьбы с пандемией разворачивается борьба ведущих центров силы за контроль над климатической повесткой и механизмами ее воплощения в конкретные политические и экономические решения. При этом среди участников ситанализа не было согласия о том, должна ли климатическая проблематика быть одним из приоритетов российской политики в отношении Африки. Некоторые эксперты настаивали на том, что она не отражает реальные потребности африканских стран, а потому работа России в этом направлении, по их мнению, не принесет ей ни экономических, ни политических выгод. Сторонники такой позиции указывали, что климатическая проблематика скорее соответствует ин-

тересам развитых стран Запада, которые выпячивают тему климата, наработывая себе конкурентные преимущества. Однако другие участники ситанализа с этим не согласились, подчеркивая, что изменение климата стало причиной многих других проблем африканского континента, включая проблемы безопасности, а потому решение этой проблемы соответствует реальным потребностям африканских стран.

3.2.19. В любом случае, участники ситанализа согласились, что для России, как и для стран Африки, важно акцентировать внимание на ответственности “коллективного Запада” за истощение ресурсов планеты и климатический кризис. Ответственность, которая предполагает и то, что основное бремя по финансированию борьбы с кризисными явлениями, в том числе в самой Африке, должны нести страны G7. Перекалывание же ответственности за выбросы парниковых газов исключительно на нынешних производителей углеродоемкой продукции, которое лежит в основе продвигаемого Западом подхода, не соответствует ни российским, ни африканским интересам. Роль России может быть в том, чтобы продвигать вместе с партнерами более справедливую и инклюзивную экологическую и климатическую повестку дня и подключить к этому Афросоюз и страны Африки, а также в том, чтобы в результате соответствующего диалога вооружить африканских партнёров весомыми аргументами в борьбе за свои права.

3.2.20. Важной проблемой, ослабляющей способность развивающихся стран продвигать собственные подходы к решению климатической проблемы, остаётся недостоверность измерений климатических показателей, таких как уровень осадков, уровень воды в водоёмах, уровни подземных вод и их качество, границы климатических зон и др., что позволяет заинтересованным сторонам (от правительств до международных неправительственных организаций и банков) свободно спекулировать базовыми показателями для обоснования собственных интерпретаций климатических изменений и обоснования вы-

годных той или иной стороне рекомендаций. Россия могла бы содействовать африканским странам в формировании инфраструктуры измерений и наблюдений за глобальными климатическими изменениями. Для этого важно развивать партнёрство с национальными исследовательскими институтами с опорой в т.ч. на возможности Роскосмоса и др. компетентных ведомств по верификации полученных на местах (в Африке) данных.

3.2.21. Положительное сальдо торговли с Африкой накладывает на Россию и определенную ответственность: зарабатывая на экспорте, следует вкладывать в развитие рынков: и в физическую инфраструктуру, такую как порты и склады, и в кадры, и в гуманитарные связи с континентом.

3.2.22. Не менее важным приоритетом представляется стимулирование импорта африканских товаров в Россию – в той мере, в которой он способствует ее экономическому развитию – и содействовать уменьшению значительного сегодня дисбаланса в пользу российского экспорта в Африку. Это прежде всего окажет благоприятное воздействие на политические отношения и усилит политическое влияние России на африканские страны. Для этого необходимо:

- внимательно проанализировать возможности для снятия тарифных ограничений на импорт африканских товаров, и в тех отраслях, где они не конкурируют с российскими производителями, пошлины отменить или существенно смягчить. Вопрос взаимного снятия/смягчения тарифных ограничений должен решаться с учётом обязательств сторон перед другими партнёрами (ЕАЭС, АС и др.) и, предпочтительно, в формате многосторонних объединений.
- провести комплекс мероприятий по содействию африканским производителям в сертификации их продукции для доступа на российские рынки.
- содействовать организации в Африке обрабатывающих производств, ориентиро-

ванных на прямые поставки на российский рынок доступной по цене продукции, на российские стандарты качества и устойчивые модели потребления.

3.2.23. Особое внимание стоит обратить на Алжир, импорт откуда в 2020 г. составил 9 млн долл., что, учитывая объёмы российского экспорта туда (2-е место после Египта) и его логистическую доступность, очевидно недостаточно. Страна предпринимает значительные усилия для расширения номенклатуры экспорта и способна стать поставщиком продукции сельского хозяйства (например, финики, — традиционный продукт алжирского земледелия, также производится оливковое масло, картофель, вино и др.). В случае Алжира целесообразно рассмотреть возможность инвестиций в обрабатывающие производства, ориентированные на экспорт (российский рынок и другие).

3.2.24. Следует учитывать, что наиболее весомое направление, на котором происходит выравнивание платёжного баланса между Россией и Африкой — туризм, однако он не учитывается в статистике взаимной торговли. Для таких стран как Египет, Марокко, Тунис въездной туризм из России уже играет важную роль в поддержке отрасли. Растёт значение въездного туризма из России в Эфиопии и Танзании. Открытие прямого авиасообщения стимулирует развитие других направлений (в числе перспективных можно назвать Алжир, Бурунди, Гану, Мадагаскар, Кабо-Верде и др.). Важно также проработать методики, которые позволят учитывать туризм как «вклад» России в оборот двусторонней торговли услугами, корректно сравнивать этот вклад с российским товарным экспортом.

3.2.25. Крайне важно подчеркивать – как в ходе закрытых переговоров, так и публично, что реальный объём импорта Россией африканской продукции за счет производственных цепочек значительно превышает

номинальный, а также начать работу по исправлению соответствующей статистики. Целесообразно также, по возможности, переходить на прямые поставки тех африканских товаров в Россию, которые ей необходимы и которые сегодня поступают в страну через международных посредников. Это помимо прочего будет содействовать их существенному удешевлению (африканские же производители получат большую прибыль).

3.2.26. Поставщики из стран ЕС стали использовать африканские страны в качестве номинальных экспортеров продукции в Россию, на которые ей наложены контрсанкции. Так, на российском рынке появились ягоды из Кот-д’Ивуара, грибы из Бенина и пр. Необходимо досконально проанализировать реальную номенклатуру производства и экспорта востребованных в России товаров с целью принятия точечных, обоснованных решений по снятию тарифных и нетарифных ограничений, для того, чтобы бенефициарами таких преференций не стали реальные производители санкционной продукции в США и ЕС.

3.2.27. Еще одно перспективное направление сотрудничества России и Африки в области экологии, по мнению ряда участников ситанализа, — продвижение туда разрабатываемых и внедряемых госкорпорацией «Ростех» российских технологий переработки и утилизации мусора, включая строительство соответствующих заводов (МСЗ). Вместе с тем, стоит отметить, что высокая себестоимость выработки электроэнергии на МСЗ (в 4–5 раз выше цен оптового российского энергорынка¹⁴⁹) и пока неотработанная даже в России модель функционирования могут стать существенным препятствием на пути развития сотрудничества в данной сфере.

3.2.28. Также участники ситанализа в качестве перспективного направления назвали строительство в Африке мощностей по генерации электроэнергии. Однако российские ком-

¹⁴⁹ Коммерсантъ. Многоотходная комбинация. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4674045> (дата обращения: 28.07.2021)

пании сами пока, к сожалению, не проявляют ни интереса, ни готовности реализовать такие проекты — ни в качестве инвесторов, ни в качестве подрядчиков, хотя по многим направлениям конкурентоспособными могут быть отдельные производители оборудования, поставщики монтажных услуг, в том числе МСП.

3.2.29. Наконец, некоторые участники обсуждения заявили о перспективности продвижения в Африке российской алкогольной, прежде всего, винной продукции, а также российских традиций и практик виноделия и потребления вина. Однако эта точка зрения не получила однозначной поддержки большинства участников обсуждения.

3.3. Формирование и публичное оглашение комплексной стратегии России в отношении Африки

У России пока отсутствует опыт разработки **публичной** стратегии и приоритетов сотрудничества с целым континентом. **Успешная же работа на африканском направлении требует интеграции выглядящих сегодня разрозненными инициатив в единую комплексную и при этом публичную стратегию.** Желательно, чтобы эта стратегия была представлена в виде официального рамочного документа и охватывала бы три интегрированных между собой уровня взаимодействия с континентом.

3.3.1. Первый (верхний) уровень — отношения с «Африкой» как с единым целым в лице Африканского союза.

3.3.1.1. Внимание этому уровню, согласились участники ситанализа, будет выгодно отличать российский подход от концепций других стран, например, США, которые склонны делить Африку на несколько как бы несвязанных между собой регионов (обычно разделительные линии проводятся между Северной Африкой и Африкой южнее Сахары). Важная особенность и слабость африканской интеграции заключается в отсутствии у неё ядра притяжения — крупной экономи-

ки, вокруг которой бы объединялись другие. В этой связи приоритизация отдельно взятого региона или страны может привести к отрицательным результатам, как и уклон в «арабоцентризм» африканской политики России.

Приоритизация отдельно взятого региона или страны может привести к отрицательным результатам, как и уклон в «арабоцентризм» африканской политики России.

3.3.1.2. Идеологической основой сотрудничества на этом уровне могут стать общепризнанные и поддерживаемые странами Африки концептуальные документы и идеи — ЦУР 2030 ООН, «Повестка 2063» Африканского союза и принцип «африканским проблемам — африканские решения». На этот уровень могут быть выведены: формирование общих положений и смыслов партнёрства, предоставление квот (в том числе на образование), гуманитарная помощь (которая сейчас оказывается по линии институтов ООН и Всемирного банка), работа Россотрудничества и др.

- 3.3.1.3.** Во взаимодействии с африканскими интеграционными объединениями могут быть выработаны совместные системные подходы к регуляторным решениям, государства Африки могут вместе работать над базой для создания привлекательно-го инвестиционного климата — для отдельных стран и региональных объединений, таких как ЕАЭС.
- 3.3.1.4.** Следует отметить, что на этом направлении уже имеется определённый задел — принята совместная Декларация Саммита Россия–Африка, учрежден формат партнёрства. Теперь необходимы дальнейшие шаги: принятие дорожной карты, формирование постоянно работающих **двусторонних** (Россия – Африканский союз) консультационных форматов, механизмов и рабочих групп, нацеленных на результат.
- 3.3.1.5.** Участники ситанализа согласились, что в качестве перспективных и нужных России направлений взаимодействия по линии Россия–Афросоюз можно выделить: содействие разработке межгосударственной нормативной-правовой базы, трансфер компетенций в области государственного управления, использование площадки Афросоюза для координации работы с ведомствами африканских стран, ответственными за экологический надзор, финансовый мониторинг, антимонопольное регулирование, энергетику. Основную задачу можно сформулировать как **разработка для Афросоюза, совместно с Афросоюзом и под эгидой Афросоюза инициатив, политик, рекомендаций для стран-участников, имплементация которых будет содействовать расширению их возможностей для сотрудничества с Россией.** В качестве самостоятельного направления может быть предложена проработка развития транспортно-логистических коридоров в той части, в которой решения и рекомендации Афросоюза могут содействовать их развитию.
- 3.3.1.6.** Кроме того, целесообразно усилить работу с аппаратом Африканского союза и по линии отдельных комиссий, ускорить согласование Дорожной карты взаимодействия, более оперативно и благожелательно рассматривать предложения африканской стороны. Возможно, стоит предметно изучить и учесть опыт работы постоянных миссий США и Китая при АС.
- 3.3.1.7.** Перспективной площадкой для развития взаимовыгодного и всестороннего партнёрства с интеграционными объединениями Африки (Афросоюз, ECOWAS, COMESA и т.д.) может стать БРИКС. В повестку сотрудничества по линии БРИКС и БРИКС+ могут войти: сотрудничество между антимонопольными органами (уже работает с ЮАР); сотрудничество между банками развития и другими организациями развития, образованными участниками БРИКС; масштабирование на Африку планов стран БРИКС использовать национальные валюты/платежные системы; сотрудничество в создании собственных резервных валют, а также региональных и мировых финансовых центров и др.
- 3.3.1.8.** Некоторые участники ситанализа предложили также активизировать взаимодействие между Афросоюзом и ЕАЭС, отталкиваясь от подписанного на первом саммите в Сочи меморандума о взаимопонимании между ЕАЭС и Комиссией АС. Сотрудничество можно углублять, в частности, по вопросам совпадающих компетенций (торговля, санитария и фитосанитария и т.д.), с выходом в долгосрочной перспективе на торговое соглашение АС-ЕАЭС. Однако, это предложение не получило всеобщей поддержки в ходе ситанализа. Более перспективным это направление, по словам участников, может стать в долгосрочной перспективе — по мере углубления интеграции в рамках ЕАЭС и Афросоюза. Но даже и безотносительно «большого» соглашения ЕАЭС-АС сторонам есть, над чем работать: следует, например, упростить процедуры по согласованию спецификации товаров.

3.3.1.9. В краткосрочной же перспективе следует активизировать принятие торгово-экономических соглашений отдельных стран Африки с ЕАЭС, а также предложить некоторым из них особые формы привилегированных отношений с Евразийским союзом (по образцу различных степеней ассоциации с ЕС, статус наблюдателя при ЕАЭС, и т.д.). Число африканских стран, которые пользуются преференциями Таможенного союза ЕАЭС, следует расширить. Остро необходимым представляется активизировать переговоры с Египтом по созданию ЗСТ с ЕАЭС (ведутся с 2015 г.).

3.3.2. Второй уровень предлагаемой российской стратегии — отраслевые инициативы — (в соответствии с теми концептуальными рамками, которые созданы на уровне Россия – Африканский союз).

3.3.2.1. Основная задача на этом уровне — наращивание поставок в Африку товаров и технологий российского производства — энергоресурсов (СУГ, уголь), компетенций (образование, медицина, IT), сельхозпродукции (зерно, удобрения). Архитектура данного уровня сотрудничества должна формироваться с учетом интересов осевых экспортёров.

3.3.2.2. Организующую роль на этом уровне могут выполнять «отраслевые инициативы» — аналогичные тем, что успешно используются другими странами для продвижения собственных интересов (например, американская инициатива *Power Africa*). Под эгидой «содействия развитию» (СМР) необходимо учитывать, что деятельность в Африке операторов СМР ведущих стран G7 давно вышла за рамки традиционного понимания задач таких структур. Агентства по содействию развитию участвуют в развитии законодательной базы, создании стратегических отраслевых документов, проводят квалифицированную экспертизу проектов, претендующих на господдержку, финансируют предпроектные изыскания и сами проекты.

Основная же задача — поддержка интересов своих компаний, которые зачастую сотрудничают с операторами СМР¹⁵⁰. Именно на эту модель сотрудничества России стоит ориентироваться.

Организирующую роль на втором уровне могут выполнять «отраслевые инициативы» – комплексные и кластерные платформы, аналогичные тем, что успешно используются другими странами для продвижения собственных интересов.

3.3.2.3. В качестве первых отраслевых инициатив для второго уровня стратегии России в отношении Африки могут быть предложены инициативы в области **энергетики, цифрового развития, медицины, продовольственной безопасности, борьбы с терроризмом, формирования транспортно-логистических коридоров**. Например, отраслевая инициатива цифрового развития для Африки может включать в себя такие направления, как IoE (Internet of Environment - современные цифровые технологии климатического мониторинга, сбор, обработка и обмен большими данными о состоянии критических аспектов окружающей среды), финансовые технологии, телемедицина, умный город и другие.

3.3.2.4. Каждая из таких отраслевых инициатив может включать дорожную карту мероприятий, механизм контроля за их реализацией, единые принципы отбора подходящих под эгиду той или иной отраслевой инициативы проектов. Одним из критериев оценки проектов может стать соответствие проектов ЦУР ООН. Например, энергетика (ЦУР 2, 7, 8, 9, 11, 13, 15), медицина (ЦУР 3, 9, 10), цифровое развитие (ЦУР 8, 9, 11, 12), борьба с терроризмом (ЦУР 3, 5, 8, 10, 16), продовольственная безопасность (ЦУР 2, 3), транспортно-логистические коридоры (ЦУР 8, 9, 12).

¹⁵⁰ Дегтерев, Д.А., Перспективы участия бизнеса в программах содействия международному развитию в контексте выхода на рынки развивающихся стран. Вестник РУДН (серия «Экономика»). 2013. №1.

3.3.2.5. Информационное и идеологическое сопровождение реализации мероприятий в рамках отраслевых инициатив могло бы обеспечить Россотрудничество, а координацию взять на себя одно из профильных министерств. Конечной целью мероприятий в рамках отраслевых инициатив может быть продвижение российского экспорта на направлениях, важных для целей развития, а основной задачей - обеспечение определенного уровня качества, отбора поддерживаемых Россией инициатив, сохранение и преумножение национального репутационного капитала.

3.3.3. Третий уровень предлагаемой стратегии сотрудничества России с Африкой — страновые приоритеты.

3.3.3.1. Индивидуальные отношения с рядом приоритетных стран помогут продемонстрировать остальным преимуществы работы с Россией. Выбор вряд ли должен быть основан только на формальных критериях лидерства по политическому весу или темпам роста и может включать в себя приоритетное сотрудничество с небольшими, но действительно нужными России и при этом устойчивыми в своей лояльности и поступательном развитии партнёрами. Таким странам может быть в приоритетном порядке оказано содействие в разработке и реализации различных программ развития, предоставлены преференции по квотам и др. Определённые шаги в данном направлении уже предпринимаются (например, инициатива долг в обмен на развитие в отношении Танзании, Мозамбика и Мадагаскара, точечные акции по оказанию помощи в период пандемии и др.).

3.3.3.2. Хотя приоритеты взаимодействия России со странами Африки зависят от конкретной области¹⁵¹, принятие ряда долгосрочных решений, в том числе по встречам,

визитам, численности посольств, объёму помощи/грантов или квот на обучение студентов, требует некоторого условного ранжирования партнёров. Для определения таких интегральных, самых общих приоритетов целесообразно суммировать ряд базовых показателей, которые бы указывали как на экономическое положение соответствующих стран (потенциал развития торговли и сотрудничества с ними и др.), так и на их политический курс, учёт ими актуальной для России политической повестки, деятельное партнёрство по широкому кругу внешнеполитических вопросов (от взаимодействия в ООН, БРИКС и ОПЕК+ до показательных голосований по Крыму и аналогичным острым вопросам.).

3.3.3.3. В числе этих показателей мы предлагаем выделить четыре группы: экономический вес соответствующей страны (применительно к задачам России), политическую лояльность, гуманитарный потенциал сотрудничества, а также устойчивость политических систем, от которой зависит надёжность партнёрства, риски «вложений» в развитие отношений. В рамках этих групп могут быть учтены следующие показатели:

3.3.3.4. Экономические факторы (показатели), которые могут быть подразделены на 2 подгруппы: макроэкономические — размер ВВП и импорта, динамика этих показателей, внешний долг в отношении к ВВП (характеризует устойчивость экономики), уровень кредитных рейтингов и др., и **двусторонние** — характеризующие уровень и потенциал отношений данной страны с Россией: объём торговли, прогноз динамики на ближайшие 10 лет, объём накопленных взаимных инвестиций и др. Оценки по критериям первой и второй подгрупп могут быть суммированы с учётом весовых коэффициентов (на первом этапе определяются экспертами).

¹⁵¹ Так, при взаимодействии по линии ОПЕК+ ключевым партнёром оказывается Нигерия, а также Алжир, Ангола, Ливия и другие страны, в т.ч. примыкающие к ограничивающим добычу и экспорт нефти сделкам по линии ОПЕК+ (Южный Судан и другие). По линии СБ ООН важными партнёрами в 2021 г. выступают Кения, Джибути и Нигер как непостоянные члены. По линии содействия международному развитию на первый план выходит работа стран с соответствующими структурами ООН и т.д.

- 3.3.3.5. Политические факторы (показатели):** готовность к сотрудничеству с Россией, общность политических позиций (в ООН), готовность развивать с Россией военное и военно-техническое сотрудничество (выражается, например, в наличии договоров о военном сотрудничестве), членство в важных для России объединениях - таких как БРИКС, СБ ООН (временно), ОПЕК, ФСЭГ.
- 3.3.3.6.** Могут быть учтены (в качестве второстепенных) и такие политические критерии, как уровень развития военного или военно-технического сотрудничества с глобальными конкурентами России. Однако следует учитывать, что для стран Африки характерно отсутствие правила «нулевой суммы», все они стремятся иметь «больше отношений» с любыми партнёрами, избегать противопоставлений и втягивания в ситуации, в которых необходимо делать выбор. Поэтому при первичном учёте политических факторов мы предлагаем ограничиться (в отличие от экономических) только теми, что характеризуют двусторонние либо многосторонние отношения с участием России (форматы БРИКС, G20, Россия-Африка, ОПЕК+, ФСЭГ и др.).
- 3.3.3.7. Гуманитарные факторы (показатели)** и соответствующий потенциал сотрудничества определяются такими показателями, как: число российских и русскоязычных граждан, временно или постоянно проживающих на территории страны; число выпускников российских вузов, изучающих русский язык; наследие — уровень отношений с СССР (в случае с Эфиопией и др.) и с Россией.
- 3.3.3.8. Внутривполитические факторы (показатели),** характеризующие устойчивость режима и политической системы страны в целом, включают: соблюдение преемственности, традиции в сохранении курса (противоположными примерами являются Гана как образец относительной внутривполитической стабильности и ЦАР как образец нестабильности). Необходимость учёта данных показателей определяется тем, что развитие отношений с устойчивыми режимами относительно надёжнее, чем поддержка хрупких.
- 3.3.3.9.** Важно также учитывать, что ряд факторов, влияющих на выбор приоритетов, с трудом поддаются измерению. Например, историю российского присутствия в ЦАР возможно рассматривать в контексте демонстрации статуса России как глобальной державы, ее отношений с Европой и Западом целом. Вместе с тем, трезвая оценка экономического и военно-стратегического потенциала той или иной страны (например, той же ЦАР) может привести и к переосмыслению её значения в системе приоритетов ЕС, Франции, Китая или США, которое также порой преувеличивается лоббистами интересов этой (или иной) африканской страны, заинтересованными в повышении её статуса в орбите российской внешней политики.
- 3.3.3.10.** В открытом официальном документе следует обозначить двусторонние приоритеты в отношении стран - главных и значимых, а том числе потенциально, российских партнеров в Африке, не выстраивая общую иерархию стран континента.

3.4. Практические рекомендации

3.4.1. Формулирование, обсуждение и публикация «Стратегии России в отношении Африки»

3.4.1.1. Отсутствие публичного рамочного документа, который бы определял основные рамки партнерства, основные цели и задачи России на африканском направлении, влечёт за собой, как указывалось выше, ряд проблем и даёт конкурентам почти неограниченное пространство для спекуляций на тему «русской угрозы». С этим согласились подавляющее большинство участников ситанализа. Так, например, заявление замглавы МИД и спецпредставителя президента РФ по странам Африки и Ближнему Востоку М. Богданова о том, что «у России есть стратегия работы со странами Африки, но она постоянно обновляется» (что, по словам участников ситанализа, полностью отражает реальность) вызывает, подчас спекуляции о том, что «у русских есть какой-то «план», но они его скрывают.

3.4.1.2. Хотя итоговая декларация саммита Россия – Африка в Сочи в некоторой степени заполнила концептуальный вакуум и подчеркнула многосторонний подход России к континенту, с точки зрения Афросоюза этот документ не имеет официального статуса, африканская сторона (в отличие от российской) на него не ссылается, подписей на нём нет, на сайте Афросоюза он не опубликован¹⁵². В неофициальных беседах представители АС выражали неудовольствие односторонним характером подготовки и декларативностью документа, который не содержит определенных решений.

3.4.1.3. В этом контексте принятие Россией открытого доктринального документа подчеркнёт серьёзность намерений, сформирует атмосферу доверия, в которой отдельные шаги уже получают больший вес и обоснова-

ние более высокого уровня, что в африканских условиях будет означать и ускоренное согласование необходимых решений. Важно отметить, что у других стран, которые активно работают в Африке, подобные публичные стратегии в отношении всего континента – необходимый инструмент. Находятся в открытом доступе и Планы действий, дорожные карты.

3.4.1.4. Одна из задач предлагаемой Стратегии – обеспечить связку между политической надстройкой отношений и экономическим базисом в виде конкретных коммерческих проектов. Зачастую реализуемые в «вакууме» проекты российских компаний оказываются убыточными и невостребованными, в том числе из-за отсутствия их должной проработки в разрезе рисков, экономической целесообразности, политических рамок и т.п. Равным образом, отрыв политических контактов от реальной экономической жизни порождает многочисленные фиктивные проекты «под повестку». Другие недостатки отсутствия Стратегии – частая краткосрочность планирования, расчёт на быстрый возврат инвестиций, ситуативность принятия решений (в том числе крупными корпорациями) и связанная с ней хаотичность деловых партнёрств, неудовлетворительная работа по проверке контрагентов. В Стратегии должна быть обеспечена увязка интересов политических и государственных интересов и интересами бизнеса.

Одна из задач предлагаемой Стратегии – обеспечить связку между политической надстройкой отношений и экономическим базисом в виде конкретных коммерческих проектов.

¹⁵² На сайте Африканского союза (АС) опубликованы декларации саммитов с другими странами, например, саммита TICAD в 2019 г. (формат Япония-Африка), ФОСАС в 2018 г. (Китай-Африка), Турция-Африка в 2017 г., ЕС-АС в 2017 г. и т.д.

3.4.1.5. Еще одна задача предлагаемой Стратегии — устранить или минимизировать активность политических авантюристов, действующих в Африке под российским флагом (с аналогичной проблемой сталкиваются и другие страны) и стремящихся заполучить или присвоить ресурс государственной поддержки с целью его стремительной монетизации. За последние несколько лет деятельность некоторых российских «гибридных» игроков в Африке характеризовалась бессистемностью, неразборчивостью в средствах и масштабировалась западными СМИ с целью представить отдельные авантюры в качестве элементов российской государственной политики. Принятие Стратегии уменьшит наносимый ими ущерб государственным интересам России.

3.4.1.6. Риски выработки и публикации подобной Стратегии (в рамочном формате) не следует преувеличивать. Ее широкое обсуждение с привлечением российского и африканских экспертных сообществ поможет сформировать необходимую базу поддержки как самого документа, так и реализуемым в её рамках инициативам.

3.4.1.7. Представить такую Стратегию, согласились большинство участников ситанализа, целесообразно уже на втором саммите Россия-Африка, а до этого провести её экспертное обсуждение и согласование с африканскими партнерами. Основной документ может стать дополненная, обновлённая и конкретизированная Декларация первого саммита Россия-Африка. Важно придать предлагаемой Стратегии следующие качества:

- **Долгосрочность.** Следует обозначить продолжительный период времени (не менее десяти лет), на который документ рассчитан. Это подтвердит партнёрам долгосрочность и продуманность российской политики в Африке.
- **Совместность.** Легитимность стратегии в глазах африканцев должна быть подтверждена по итогам экспертных

обсуждений и политических мероприятий с равной, по возможности, вовлечённостью обеих сторон. Принять документ следует в присутствии глав России и Афросоюза и тем самым обеспечить его признание сторонами.

- **Обоснованность.** Стратегия должна содержательно согласовываться со стратегиями развития обеих сторон — с африканской стороны с «Повесткой 2063», с российской — с национальными стратегиями, нацпроектами. Взаимная обоснованность документа собственными стратегическими документами развития подчеркнёт общность интересов России и Африки.
- **Открытость.** Несмотря на возможное наличие конфиденциальной повестки (которая останется за рамками документа), основные рамки, цели и принципы партнёрства России и Африки целесообразно декларировать открыто и следовать им. Признаком успеха такого подхода должно стать маргинализация спекуляций и домыслов о намерениях России в Африке.

3.4.1.8. Наряду со Стратегией на следующем саммите Россия-Африка целесообразно принять «План действий» — документ прикладного характера, который бы отвечал за практическое наполнение сотрудничества в перерывах между саммитами. Эту идею большинство участников ситанализа тоже поддержали. При этом некоторые эксперты утверждали, что для подготовки реально работающего, а не формального, плана действий требуется значительно большее количество времени, чем остается до следующего саммита Россия-Африка, поэтому принятие там такого плана нереалистично. Более оптимальным, по их мнению, было бы принять на это саммите решение о подготовке подробного плана действий и договориться о его основных характеристиках.

3.4.1.9. В плане действий, согласились участники ситанализа, вряд ли целесообразно ставить абстрактные задачи вроде удвоения товарооборота с Африкой, решение которых лишь

отчасти зависит от договаривающихся сторон. Целевые показатели должны быть достижимыми и измеримыми, а за их достижение должны отвечать определенные субъекты двусторонних отношений (министерства, ведомства, рабочие группы). В числе таких показателей могут быть: устранение тарифных и нетарифных ограничений для торговли, расширение числа торговых представительств, представительств Россотрудничества, числа квот на обучение в России, стипендий, прямых авиарейсов и др. Также необходимо проработать встречные предложения для стран Африки — какие возможности они могут получить на российском рынке.

3.4.1.10. В подготовку такого «плана действий» должны обязательно вовлекаться ФОИВ, представители российского бизнеса, экспертного сообщества при координации МИД / Форума партнёрства Россия-Африка. Если ориентироваться на принятие данного плана действий все же к следующему саммиту, то, учитывая ограниченное количество времени, данную работу следует начать уже сейчас.

3.4.1.11. Мониторинг выполнения «плана действий» должен осуществляться в рамках переговоров на всех уровнях, включая уровень межправкомиссий и проч. При этом основную часть мероприятий «плана действий» целесообразно привязать к предложенным выше отраслевым инициативам, которые будут закрывать основные важные для развития России (и Африки) направления: цифровую экономику, энергетику, медицину, безопасность, продовольственную безопасность.

3.4.2. Оптимизация институциональной архитектуры российской политики в Африке и существующих форматов партнёрства

3.4.2.1. Одной из важнейших задач, от решения которой зависит результативность российских действий в Африке, является централизация и укрепление роли и потенциала российских государственных

институтов на африканском направлении. В настоящий момент, согласившись участники ситанализа, необузданные частные инициативы продолжают играть слишком заметную роль, а их провалы остаются систематическим явлением. Особенно необходимой централизация и руководящая роль государства представляется в информационной работе.

3.4.2.2. Учреждение «Форума партнёрства Россия-Африка» призвано было решить задачу централизации российских инициатив в Африке, и отчасти эту задачу секретариат Форума решил. Однако основной задачей секретариата остаётся налаживание взаимодействия с институтами Афросоюза, для решения же задач по координации действий российских участников ВЭД на африканском направлении его сил и полномочий явно недостаточно.

3.4.2.3. Проблему несогласованности повестки различных российских министерств и ведомств на африканском направлении некоторые участники ситанализа предложили решить за счёт создания единого, компактного государственного органа, к компетенции которого были бы отнесены вопросы торгово-экономических и финансовых связей с Африкой. В такой орган должна была бы направляться информация о ситуации и потребностях в товарах, услугах и объектах развития африканских стран, о ресурсных потребностях и экспортных предложениях российских предприятий. Однако другие эксперты отметили, что указанные проблемы можно решить и без создания новых структур посредством систематизации и актуализации работы уже существующих инструментов: например, на страновом уровне коммуникационная проблема может быть решена за счёт усиления и систематизации работы российских частей МПК, а на отраслевом — в формате «отраслевых инициатив» (см. раздел 3.4.3.).

3.4.2.4. Перспективным решением проблемы кадрового дефицита в российских органах государственной власти и частных компаниях в части работы на африканском направ-

лении участники ситанализа назвали увеличение количества магистратур по африканским исследованиям в российских вузах – как московских, так и региональных. Стоит рассмотреть и возможность создания совместных магистратур с ведущими африканскими вузами.

3.4.2.5. По линии министерств, ведомств и Межправкомиссий может быть активизирована работа по ликвидации пробелов в договорно-правовой базе двустороннего сотрудничества России и стран Африки. С ключевыми торговыми партнёрами России необходимо провести инвентаризацию договорной базы, выявить лакуны и наметить шаги по их устранению. Для ключевых стран целесообразно провести ранжирование рынков с точки зрения перспективы расширения присутствия российских товаров, выделить ключевые товарные категории в торговле и, исходя из предварительного анализа, планировать заполнение «лакун» в договорно-правовой базе.

С ключевыми торговыми партнёрами России необходимо провести инвентаризацию договорной базы, выявить лакуны и наметить шаги по их устранению.

3.4.2.6. Следует при этом отметить, что рост товарооборота может только косвенно отражать результаты работы различных ведомств и вряд ли может использоваться в качестве основного критерия для оценки. Оборот зависит от цен на биржевые товары, пошлин (например, заградительные пошлины на экспорт зерна уведут вниз экспорт и т.п.). Возможно, следует предложить более объективные и достоверные критерии эффективности работы госинститутов по продвижению партнерства с Африкой.

3.4.2.7. Для динамичного развития торгово-экономического сотрудничества важен интенсивный и непрерывный диалог по линии торгово-промышленных палат,

деловых советов, экспортных кредитных и гарантийных агентств, органов санитарного контроля. Со стороны России его могут вести Российский экспортный центр, Государственная корпорация развития ВЭБ.РФ, Федеральная таможенная служба, Россельхознадзор. Парламентарии и экспертные сообщества обеих сторон также могут быть важными участниками такого диалога.

3.4.2.8. Сформированные по итогам саммита в Сочи форматы - «Форум партнёрства Россия-Африка», «Ассоциации экономического сотрудничества со странами Африки» (АЭССА), АФРОКОМ - должны обеспечить эффективное вовлечение в работу представителей африканских деловых кругов и органов власти. Желательно, чтобы цели, задачи и роли данных структур в формирующейся архитектуре российско-африканских отношений были яснее сформулированы. Так, например, пока остаются неясными функции АЭССА, — организация с частными учредителями отчасти дублирует функции уже существующих институтов, свою пользу, в том числе для вступивших в неё членов ей предстоит доказать на практике.

3.4.2.9. Важно отслеживать судьбу российских проектов в Африке, получивших доступ к ресурсу господдержки, отслеживать выполнение сторонами данных друг другу обещаний, централизовать мониторинг таких проектов, в т.ч. публичных заявлений и обещаний сторон.

3.4.2.10. Также важно понимать, из чьих поставок складывается российский экспорт в Африку в разрезе компаний (например, кто, кроме Рособоронэкспорта, кто входит в 10-ку крупнейших экспортёров в Африку.) Пока этого понимания нет, как и нет понимания, каков будет экономический эффект для России от расширения поставок по тем или иным статьям, направлениям, где существуют ниши для долгосрочного роста, и кто в состоянии эти ниши заполнить с российской стороны. Как видят свои перспективы сами экспортёры, какой ресурс для поддержки им требуется?

3.4.2.11. Приходится констатировать, что задача, объявленная Минэкономразвития решённой на пленарном заседании форума в Сочи, — формирование единого реестра российских возможностей для экспорта в Африку товаров и услуг, так называемой «карты компетенций», — по-прежнему остается актуальной. Компании и предложения для этого реестра должны пройти квалифицированный отбор. Пока же на всех уровнях поддержку зачастую получают предложения от компаний, которые не удовлетворяют минимальным требованиям к участникам ВЭД.

3.4.2.12. Все участники согласились, что условием предоставления ресурса господдержки должно быть наличие у частного игрока осознанной и реализуемой рыночной стратегии, проработанных проектов, надежных, прошедших проверку контрагентов, а не, например, взнос, уплаченный в частную организацию.

3.4.2.13. Пока на мероприятиях «для экспортёров в Африку» гораздо чаще можно встретить малоизвестных посредников и стремящихся ими стать, чем реальных экспортёров и их покупателей с африканской стороны. Исключения есть, но они пока редки. Эта проблема тоже решается на уровне организации квалифицированной и беспристрастной работы с доступной информацией.

Условием предоставления ресурса господдержки должно быть наличие у частного игрока осознанной и реализуемой рыночной стратегии, проработанных проектов, надежных, прошедших проверку контрагентов.

3.4.2.14. Некоторые участники ситанализа в качестве инструмента централизации российской внешнеэкономической политики в Африке и наращивания торгово-экономических отношений предложили создать «привилегированную российско-африканскую компанию», в которой соединились бы

интересы государства и частного бизнеса, но которая при этом действовала бы как коммерческий оператор. Другие же участники, напротив, выступали за создание единого государственного оператора от России в Африке, который координировал бы вывод различных российских игроков, включая частные коммерческие компании, на африканский рынок. Однако, данные идеи не получили поддержки большинства участников обсуждения. Преобладало мнение о том, что в настоящее время необходимо оптимизировать уже созданные для развития российско-африканских отношений структуры, наполнить их деятельностью содержанием, в то время как для создания новых государственных институтов или окологосударственных компаний, специально ориентированных на Африку, пока еще не созрели условия.

3.4.2.15. Необходимо принять меры для ограничения интенсивного использования услуг зарубежных консалтинговых компаний российскими корпорациями, которые стремятся выйти на африканские рынки. За плату, многократно превышающую себестоимость таких работ, российские участники ВЭД получают зачастую недостоверную, неактуальную, вторичную информацию. Более того, они при этом вынуждены делиться собственными планами, информацией о своих преимуществах и недостатках, другими составляющими коммерческую тайну сведениями с международными консультантами, большая часть которых представляет Великобританию и США.

3.4.2.16. Наконец, эффективным способом продвижения российского бизнеса в Африку и раскрытия потенциала континента как рынка сбыта для российских товаров и услуг участники ситанализа назвали ознакомительные бизнес-миссии, в которые входили бы представители компаний или уже работающие на африканском рынке или намеревающиеся на него выходить. Вместе с тем необходимо пересмотреть смысловое наполнение таких миссий, про-

работать вопрос кадрового обеспечения и отбора участников, гарантировать информационное сопровождение и вести мониторинг эффективности мероприятий такого рода.

3.4.3. Экспертиза проектов и отраслевые инициативы содействия развитию

3.4.3.1. Одной из ключевых проблем России в Африке остаётся отсутствие должной экспертизы проектов, а также должной проверки контрагентов. Многие проекты, заявленные на высоком и высшем политическом уровне, подчас проваливаются. Причина как правило в слабой, недостаточной проработке самих проектов до их официального принятия, и как следствие - ресурс господдержки зачастую расходуется на сырые, непроработанные проекты. Эта проблема может быть решена именно за счет отношений эффективности регулирования отношениями с Африкой со стороны государственных институтов и механизмов партнерства.

3.4.3.2. Необходимо как можно скорее сформировать собственную российскую систему экспертизы проектов в Африке и положить конец практике, когда участники ВЭД с российской стороны продолжают ориентироваться при принятии решений на экспертизу международных консультационных компаний. В результате стратегии российских игроков в Африке часто пишутся представителями враждебных России мозговых центров.

3.4.3.3. Не менее важно создать российскую систему страновых рейтингов африканских стран и перестать ориентироваться на международные кредитные рейтинги (например, S&P), что в настоящее время делают подавляющее большинство российских компаний. У большинства африканских стран международные кредитные рейтинги либо отсутствуют, либо присвоены на основе тенденциозных методологий и с учётом нерелевантных для России

политических целей. В качестве образца для подражания здесь можно рассматривать Китай, который уже давно использует в Африке собственную систему страновых рейтингов.

3.4.3.4. Наиболее эффективным способом решения проблемы экспертизы проектов, а также увязки интересов государства и бизнеса в отношении Африки, представляется работа в рамках отраслевых инициатив, по каждой из которых должно быть организовано экспертное и информационно-аналитическое сопровождение. Отраслевые инициативы в Африке успешно реализуют конкуренты — другие внерегиональные игроки: помимо упомянутой выше энергетической отраслевой инициативы США Power Africa, действует, например, инициатива Франции Digital Africa по развитию в Африке цифрового сектора.

3.4.3.5. В условиях пандемии и сокращения валютных поступлений российские инвестиционные инициативы в Африке могут претендовать на ту или иную форму господдержки, прежде всего, в случаях, когда инвестиции необходимы для расширения рынков сбыта российской продукции, услуг (например, могут рассматриваться инвестиции в логистическую или энергетическую инфраструктуру). Необходимо ответственно подходить к принятию инвестиционных решений, выработать критерии определения эффекта для российской экономики от тех или иных зарубежных инвестиционных проектов.

3.4.3.6. Если интерес участия принимающей стороны в инициативе может быть обозначен в координатах ЦУР ООН (основное преимущество которых — политическая, медийная легитимность и близость к реальным потребностям людей), то интерес российской стороны, помимо политического и имиджевого эффекта, лежит в плоскости целей социально-экономического развития России, обозначенных в указах Президента, ведущее место среди которых занимает расширение несырьевого экспорта.

3.4.3.7. Одно из преимуществ формата «отраслевых инициатив» состоит в том, что он позволяет формализовать участие в них заинтересованных организаций и стран. Например, Россия может учредить (заявить) инициативу в формате отраслевой инициативы, страны Африки, Африканский союз, субрегиональные объединения — постепенно присоединиться к ней (например, в формате меморандума о взаимопонимании). Каждый участник отраслевой инициативы получит доступ к информационным ресурсам, коммуникационным каналам и репутационную поддержку. Присоединиться к инициативам смогут и дружественные инициатору внеафриканские страны, представляющие их фонды и корпорации.

3.4.3.8. Финансирование мероприятий отраслевой инициативы может осуществляться за счёт средств, которые Россия направляет на мероприятия по «Содействию международному развитию», расходы и порядок их согласования по данному направлению должен быть уточнён в контексте принятия новой Госпрограммы по СМР. В странах G20 принята практика финансирования мероприятий в рамках инициатив непосредственно из бюджетов агентств развития-оператора программ СМР (AFD, USAID).

3.4.3.9. Отраслевая инициатива содействия развитию — распространённый в ряде стран G20 (США, ЕС, Япония и др.) формат оказания содействия международному развитию (СМР), который подразумевает систему последовательных и взаимосвязанных мероприятий и проектов, сосредоточенных в определенной отрасли, сфере деятельности (энергетика, инфраструктура, продовольственная безопасность и т.п.), при этом географические рамки реализации такой инициативы ограничены либо континентом (как правило, это Африка), либо кругом наиболее нуждающихся стран, либо кругом стран-партнёров инициативы. Реализуя инициативу, страна-донор решает задачу поддержки ключевых, ориентированных на экспорт

отраслей собственной экономики, а также политические задачи по укреплению собственного влияния и формированию положительной репутации за рубежом. Содействие международному развитию, которое на уровне риторики традиционно рассматривается в координатах ЦУР ООН, таким образом становится механизмом поддержки экспорта продукции и услуг, произведенных предприятиями страны-донора.

3.4.3.10. Кроме национальных правительств с отраслевыми инициативами содействия развитию выступают международные организации: ООН, Всемирный банк, G7, G20, ОПЕК и другие.

3.4.3.11. С точки зрения содержательного наполнения в отраслевых инициативах содействия развитию обычно выделяются три основных направления: информационные мероприятия, трансфер компетенций в области государственного управления и поддержка проектов, реализацию которых осуществляют компании-партнёры инициативы.

3.4.3.12. Важнейшая задача отраслевых инициатив, остро актуальная для российской политики в Африке, — отбор проектов, которые претендуют на ту или иную форму государственной поддержки. Отобранные проекты должны соответствовать заявленным целям инициативы и, одновременно, политическим и экономическим целям страны-донора. Соответственно, в рамках инициативы определяются критерии выбора проектов: обычно, это соответствие определенным ЦУР ООН (всего их 17, инициатива может охватывать три-пять «отраслевых» целей), а также соответствие национальным требованиям (эффект для развития страны-донора инициативы). Также в рамках инициативы могут определяться и форматы поддержки (информационное, дипломатическое сопровождение), либо отобранные в рамках инициативы проекты могут получать доступ к уже существующим нормативным форматам поддержки (льготные кредиты и др.).

- 3.4.3.13.** Формой поддержки проекта в рамках инициативы может быть также грант на проработку детального ТЭО проекта, соответствующего по своему профилю критериям отбора — с тем, чтобы по нему впоследствии могло быть принято инвестиционное решение компанией–партнёром инициативы. Такие гранты (обычно, от 1 до 5 млн долл.) активно предоставляют, например, США. Так, в рамках упомянутой американской инициативы Power Africa были выделены гранты на проработку проектов строительства тех или иных объектов энергетической инфраструктуры: электростанций, ЛЭП, трубопроводов, регазификационных терминалов и т.п., каждый из этих проектов должен обеспечить расширение американского экспорта на том или ином рынке.
- 3.4.3.14.** Отраслевая инициатива также подразумевает процедуру проверки и отбора участников или партнёров инициативы: как со стороны страны-донора (коммерческие предприятия, НКО), так и со стороны стран-получателей помощи (отбор как самих стран — на основе политических и экономических критериев, оценки рисков, — так и отдельных организаций-партнёров: предприятий, НКО, учебно-научных центров).
- 3.4.3.15.** Для российских предприятий отраслевая инициатива может стать инструментом информирования о подтвержденных возможностях для реализации за рубежом проектов, которые бы соответствовали базовым требованиям технической реализуемости, уровню политических рисков, и реализация которых при этом содействовала бы достижению целей, обозначенных в Указах Президента РФ, национальных стратегиях (таких как Энергетическая стратегия России до 2035 г.), концепциях и доктринах (таких как, например, Доктрина энергетической безопасности Российской Федерации).
- 3.4.3.16.** Для зарубежных же партнёров России включение того или иного проекта в «портфель поддержки» инициативы будет свидетельством надежности российского участника, а также свидетельством поддержки проекта со стороны российского государства. Тем самым будет решаться проблема безответственных игроков, действующих в Африке от имени России и наносящих ущерб ее репутации, а также репутации российского бизнеса в целом.
- 3.4.3.17.** В «портфель» отобранных, оцененных и прошедших отбор проектов могут включаться как уже реализуемые российскими компаниями проекты, так и новые проекты, которые способны заинтересовать и раскрыть возможности для российского экспорта.
- 3.4.3.18.** Отбор и оценка проекта не подменяет инвестиционного решения по этому проекту, но результат этой оценки может учитываться как самими инвесторами, так и институтами развития (ВЭБ.РФ и др.) при принятии ими решений о господдержке.
- 3.4.3.19.** В рамках подготовки к работе отраслевой инициативы может быть сформирован и Реестр компетенций, в котором будет систематизирована информация о возможностях российских компаний (прежде всего — экспортных возможностях) по профилю инициативы, а также о направлениях (география, отрасли), в которых данные компании готовы развивать свой бизнес, имеющемуся опыте. Необходимо, чтобы основой для формирования такого реестра стал должным образом подтвержденный опыт реализации проектов, поставок — как на российский рынок, так и (прежде всего) на зарубежные рынки.
- 3.4.3.20.** Ключевая роль в содействии развитию, и в первую очередь в рамках отраслевых инициатив, отводится трансферу компетенций, который включает стратегическое консультирование — содействие, которое страна-донор оказывает развивающейся стране в разработке стратегий национального развития, планов развития экономики и отдельных отраслей, законодательных инициатив и инициатив в области государственного управления. Продолжением стратегического консультирования может быть

содействие в разработке законодательной и нормативной базы, информационных и формализованных систем для поддержки принятия решений и т.п., а также обучение — как локализованные тренинги, так и стипендии для обучения в стране-доноре.

3.4.3.21. Такое консультирование выступает одним из основных инструментов реализации долгосрочных внешнеэкономических и внешнеполитических интересов донора. Так, стратегическое консультирование используется повсеместно для создания дополнительных конкурентных преимуществ для производителей товаров и услуг из страны-донора, а также для формирования долгосрочных условий стабильных поставок сырья и энергоносителей, создания условий для экспансии финансовых институтов страны-донора и т.п. Глобальные лидеры по числу и объёму финансирования программ международного стратегического консультирования — США, Великобритания, Германия, Китай.

3.4.3.22. Так, например, поддерживаемое США стратегическое консультирование направлено на обоснование таких государственных решений как: создание льготных условий для иностранных инвестиций в определённые сектора промышленности (например, добычу сырья); создание льготных/привилегированных условий для импорта сырья (например, СПГ), оборудования, технологий, услуг; отмены протекционистских и ограничительных мер, решений по дерегулированию и т.п. Кроме того, международное стратегическое консультирование — важный инструмент, обеспечивающий влияние на решение национальных правительств.

3.4.3.23. Признанным инструментом конкурентной борьбы за благоприятные условия ведения бизнеса на развивающихся рынках стали так называемые white papers — обзорные экспертные доклады, служащие обоснованием для принятия тех или иных стратегических, инвестиционных или регуляторных

решений, законодательных актов. США, ЕС, Япония, Китай используют white papers для имплантации нужных им идей и обоснования нужных им решений в сфере государственного управления и регулирования развивающихся стран¹⁵³. Координирующую роль в подготовке и публикации таких документов, доведении документов до целевой аудитории, играют агентства развития и их партнёры: учебно-научные центры, НКО. Коммерческие структуры предоставляют для такой работы экспертов и участвуют в их финансировании.

3.4.3.24. Подготовка исследований формата white paper, т.е. авторитетных исследований, которые бы покрывали проблематику какой-то отрасли или направления развития и предлагали бы стратегию развития, может координироваться в рамках отраслевой инициативы. Подготовка таких исследований особенно важна для стран Африки, где сильны традиции опоры на иностранную экспертизу и уже сложились рынки, на которые российским компаниям только предстоит зайти, преодолевая сопротивление конкурентов.

3.4.3.25. Инициативы по содействию развитию отличает публичность. Как правило, такую инициативу характеризует наличие собственного названия-бренда (например, Digital Africa, Power Africa и др.) и заявленных целей инициативы, которые сводятся обычно к избранным Целям устойчивого развития (ЦУР) ООН, либо их вариациям.

3.4.3.26. В рамках и под эгидой инициативы проводятся мероприятия, нацеленные на продвижение её бренда: конференции, обучающие семинары, тренинги, брифинги и т.п. Инициатива, как правило, располагает собственным информационным ресурсом (сайт или страница на сайте курирующего ведомства). Также и организации-партнёры инициативы могут проводить под её эгидой свои мероприятия, способствуя её продвижению.

¹⁵³ Например, в 2018 г. USAID подготовило Дорожную карту развития газоза энергетического сектора Африки, в создании документа принимали участие представители американских нефтегазовых компаний — ExxonMobil и Kosmos Energy. Этот документ не только предложил стратегию развития энергетики континента на годы вперёд, но и стал важным источником данных о текущем состоянии сектора.

3.4.3.27. Отраслевым инициативам могут быть даны названия, которые будут играть роль зонтичных брендов. Презентацию отраслевых инициатив (после проведения всех необходимых кругов согласований) желательно провести в рамках II саммита Россия–Африка.

3.4.3.28. Могут быть рассмотрены и более сфокусированные инициативы, нацеленные, например, на локализацию потребления энергоресурсов или внедрение цифровых технологий климатического мониторинга, сбор, обработку и обмен большими данными о состоянии критических аспектов окружающей сред (условно, IoE — Internet of Environment).

3.4.3.29. Координируют работу в рамках отраслевых инициатив развития обычно ответственные за СМР агентства (USAID, AFD и др.) в партнёрстве с отраслевым министерством страны-донора. Обычно инициативы располагают секретариатом численностью несколько человек - сотрудников ответственного ведомства и экспертным или консультационным советом, основная функция которого — отбор и одобрение проектов, получающих поддержку в рамках инициативы.

3.4.4. Оптимизация российской политики в области содействия международному развитию

3.4.4.1. Все участники ситанализа согласись, что одним из ключевых приоритетов российской политики в Африке должна стать «национализация» программ содействия международному развитию. В работе с международными организациями (ПРООН, ВПП ООН и проч.) необходимо добиваться большего учета интересов России в том, какая именно помощь оказывается, как именно и кому именно, большего вовлечения в реализацию этих программ российских компаний, российских и африканских НКО, а также гораздо более масштабного информационного освещения программ, осуществляемых за российские средства и \ или при российском участии.

3.4.4.2. При этом большинство участников настаивали на том, что по ряду направлений желателен вывод проектов СМР из многосторонних институтов и перевод их в двусторонние программы. Необходимо стремиться к тому, чтобы на двустороннюю помощь приходилось как минимум большинство, а как максимум подавляющее большинство средств, выделяемых Россией по линии СМР. Только так, подчеркивали эксперты, можно добиться желательного результата как в части развития экономик стран-реципиентов в выгодном для России ключе (долгосрочные рынки сбыта российской продукции и услуг, содействие развитию производств товаров для импорта в Россию), так и в части международно-политической лояльности. При этом важно максимально подключать к соответствующим российским проектам СМР российские и африканские бизнес-структуры и НКО.

3.4.4.3. Вместе с тем, согласия по этому вопросу на ситанализе достигнуто не было, и он стал одним из наиболее спорных. Часть экспертов утверждала, что отказ от работы через международные институты преждевременен: например, поставки продовольствия через Всемирную продовольственную программу осуществляются через логистические сети, сформированные ООН (от складов в портах до распределительных центров); затраты же на создание таких мощностей своими силами, по их словам, кратно повысят стоимость оказания помощи. Однако другие эксперты настаивали, что отсутствие у России национальной инфраструктуры реализации политики СМР в двустороннем режиме сейчас не должно означать отказ от ее постепенного формирования и служить аргументом в пользу сохранения статус-кво.

3.4.4.4. В результате участники ситанализа согласись по поводу следующей рекомендации: работа в рамках многосторонних структур должна пока продолжаться только как временная мера для того, чтобы

предотвратить прерывание реализации политики СМР вообще, но не как окончательная модель. Уже сейчас необходимо формировать собственную инфраструктуру и систему реализации политики в области СМР и в дальнейшем переводить все большую часть помощи на двусторонние рельсы. Координатором и центром экспертизы «на местах» должно выступать Россотрудничество в партнерстве с российскими экспертно-аналитическими центрами. Финансовые средства следует направлять более точно, с расчётом на то, что это станет катализатором спроса на другие российские услуги и товары, на экспорт знаний, образования, продуктов. Именно политика СМР в отношении Африки может стать пилотным проектом в части системной оптимизации данного направления российской политики в целом. Принятие Госпрограммы в области СМР в 2021 г. создает для этого благоприятные предпосылки.

3.4.5. Укрепление материальной, институциональной и кадровой базы гуманитарной политики России в Африке

3.4.5.1. Все участники ситанализа согласились, что усиление гуманитарного сотрудничества, развитие диалога по линии гражданских обществ должно стать одним из главных приоритетов российской политики в Африке. При этом дальнейшее укрепление российского присутствия в Африке без формирования соответствующей инфраструктуры - организационной, информационной и материально-технической - не представляется возможным. Хотя участники ситанализа разошлись в оценках целесообразности дальнейшей работы России с международными организациями, работающими в сфере СМР, все согласились с тем, что развивать собственную инфраструктуру реализации политики зарубежной помощи и гуманитарной политики в целом остро необходимо. В частности, целесообразно расширять сеть представительств Россотрудничества в Африке с приданием

им дополнительных функций — в части координации деятельности по содействию международному развитию. Эти представительства желательно превратить в хабы и центры экспертизы российской политики в области СМР на континенте и тем самым уменьшить зависимость от международных организаций, усиливать двустороннюю помощь.

3.4.5.2. Укрепление материально-технической базы Россотрудничества в Африке позволит агентству оказывать целевую поддержку профильным некоммерческим организациям — как российским, так и африканским и совместным. Современные офисы Россотрудничества в ключевых столицах и деловых центрах Африки могут стать форпостами российской «умной силы». В условиях дефицита современной инфраструктуры, офисное пространство (с сопутствующей инфраструктурой: охрана, связь) может быть важнейшим ресурсом для поддержки как мероприятий в рамках отраслевых инициатив, так и НКО.

3.4.5.3. Российские центры науки и культуры в условиях Африки целесообразно рассматривать в качестве «центров содействия развитию» широкого профиля (название при этом может быть и иным). При этом они могут играть роль инкубаторов для различных гуманитарных и информационных инициатив, — проектов, связанных к соответствующим отраслевым инициативам. Партнёрство по этим отраслевым инициативам с заинтересованными российскими коммерческими организациями-операторами ВЭД может обеспечить соответствующим инициативам экономическую устойчивость. Например, в рамках предлагаемой отраслевой инициативы «продовольственная безопасность» может быть открыт (на базе РЦНК в столице африканской страны) программный офис «современные технологии сельского хозяйства», который организовывал бы для местных фермеров обучающие курсы по современным технологиям земледелия, применению удобрений и пестицидов.

При этом организовать курсы может местная ассоциация фермеров, РЦНК — предоставлять логистическую поддержку, а заинтересованная российская компания–производитель удобрений или пестицидов — финансовую. Таким образом может быть получен положительный эффект и по линии трансфера компетенций в интересах развития, и по линии формирования положительного образа России, и по линии продвижения экспорта российских продукции/услуг.

3.4.5.4. Со временем, вокруг РЦНК могут формироваться экосистемы продвижения не просто «российского языка и культуры», а российских взглядов на то, как могут решаться ключевые современные задачи развития: повышение продуктивности сельского хозяйства, обеспечение продовольственной безопасности, сохранение окружающей среды, предотвращение религиозного экстремизма, эпидемиологический контроль и др. Это предложение было поддержано большинством участников ситанализа.

3.4.5.5. На уровень РЦНК целесообразно перенести и отбор будущих студентов российских вузов, распределение стипендий, организацию обучения русскому языку в школах Африки (инвентаризация центров изучения русского языка в Африке, систематизация их организационной, финансовой и методической поддержки остаётся пока отдельной нерешенной задачей).

3.4.5.6. Формирование на базе РЦНК современных центров информационно-коммуникационной инфраструктуры, ориентированных на продвижение комплексных российских отраслевых инициатив по ключевым направлениям развития Африки может быть дополнено и созданием сетевой инфраструктуры на местах, такой как сети русских школ или российских медицинских центров.

3.4.5.7. В сфере безопасности также уместно сделать акцент на формировании учебных

центров и сотрудничество по подготовке кадров. Необходимы такие форматы, которые позволят создать долгосрочную атмосферу доверия в отношениях с африканскими партнерами, однако оградят Россию от прямого вовлечения в африканские конфликты.

3.4.5.8. Одним из наиболее перспективных направлений усиления гуманитарного и, в частности, информационного влияния России в Африке некоторые участники ситанализа назвали активную работу в интернете с охватом прежде всего африканской молодежи. К этому, в частности, целесообразно подключить российских студентов и аспирантов — африканистов, владеющих соответствующими языками и следящих за информационной повесткой.

3.4.5.9. Вместе с тем, к «работе в интернете» необходимо подходить с осторожностью и пониманием всех сопутствующих рисков. Так, широкое использование ботов или низкоквалифицированных, оплаченных комментаторов новостей бывает эффективно для достижения краткосрочного эффекта, продвижения какой-либо новости, либо, напротив, для дискредитации отдельных инициатив. Однако в долгосрочной перспективе злоупотребление такими средствами дискредитирует как сами площадки, так и идеи, которые они транслируют, в частности, полезные и важные для России идеи. Кроме того, соцсети, особенно наполняемые студентами сегменты, нацелены на определенные части общества, зачастую далекие от целевой аудитории, кругов принятия важных для России решений.

3.4.5.10. Гораздо важнее краткосрочных акций представляется организовать и выстроить последовательную работу с лидерами мнений со сложившейся репутацией, своей аудиторией, а также поддерживать экспертно-аналитические ресурсы с задачами, выходящими за рамки прямолинейной пропаганды российской повестки.

3.4.6. Координация работы с внеафриканскими партнёрами

3.4.6.1. Многосторонние партнёрства остаются важным способом управления рисками в Африке. Такие страны как Италия, Франция, Великобритания и Италия, ЕС в целом, все они вместе и США, США и Япония объединяют усилия для реализации различных проектов и инициатив — как коммерческих, так и политических, гуманитарных и миротворческих. Участие в проекте не одной, а нескольких стран обеспечивает этому проекту (и каждому участнику в отдельности) большую устойчивость в нестабильной и высококонкурентной африканской среде. Конкуренты России привыкли действовать в Африке в составе альянсов — как ситуативных, так и устойчивых, складывающихся десятилетиями. Этот опыт следует использовать.

Конкуренты России привыкли действовать в Африке в составе альянсов - как ситуативных, так и устойчивых, складывающихся десятилетиями. Москве следует тоже использовать эту практику.

3.4.6.2. Россия, отметили некоторые участники ситанализа, может получить дополнительные преимущества за счёт координации усилий на африканском направлении со странами-партнёрами по БРИКС. Но следует учитывать ряд ограничений. Во-первых, в БРИКС входит ЮАР, и поэтому любая африканская инициатива объединения будет подразумевать согласование и модерацию со стороны Претории, что ограничит потенциал этой инициативы: ЮАР не воспринимается на континенте как безусловный лидер. Во-вторых, конкуренция Индии и Китая, а также собственно китайские амбиции и те опасения, которые Пекин вызывает в Африке, ограничивают результативность работы в этом формате.

3.4.6.3. В то же время, ряд инициатив БРИКС может быть реализован в партнёрстве с Афросоюзом. Так, формат «БРИКС – Афросоюз» перспективен на антимонопольном треке, где по инициативе России создан и уже успешно работает **Антимонопольный центр БРИКС**. Для других стран Африки этот центр может стать источником компетенций в сфере антимонопольного регулирования, содействовать в создании и укреплении антимонопольных служб. Ключевые формирующие бюджет отрасли крупных стран Африки, таких как Нигерия, до сих пор остаются во власти картельных сговоров и не тронуты антимонопольным регулированием, что создает потребность во внешнем содействии и трансфере компетенций, призванных укрепить национальные антимонопольные институты.

3.4.6.4. В последние годы едва ли не единственным внеконтинентальным партнёром России в Африке, с которым налажено взаимодействие по ряду практических проектов, стали **Объединенные Арабские Эмираты**. Усиление Египта за счёт военного и военно-технического сотрудничества с Россией также гармонизировано с сотрудничеством с ОАЭ. В сферу общих интересов ОАЭ и России могут войти ряд стран сахаро-сахельской зоны: Мали, Буркина-Фасо, ЦАР, Южный Судан, Чад. Сотрудничество с ОАЭ может обеспечить России ряд преимуществ и в Марокко. Но несёт оно в себе и риски.

3.4.6.5. Партнёрства только с ОАЭ недостаточно. Целесообразно проработать возможные механизмы и формы двух- и многосторонних альянсов с другими заинтересованными сторонами, интересы которых в Африке могут совпадать с российскими. Например, указали участники ситанализа, недостаточно пока раскрыт потенциал двустороннего сотрудничества в Африке с **Индией** (в том числе вне БРИКС). Индия реализует в Африке собственную долгосрочную повестку. Для двух стран интерес могут представлять

совместные инициативы в Африке в сфере содействия международному развитию, образования, здравоохранения, финансирования проектов. Интерес может представлять как сотрудничество в Восточной Африке (где позиции Индии традиционно сильны), в том числе в области противодействия пиратству, терроризму и экстремизму, так и в Западной и Северной Африке, где традиционно более успешно действует и лучше представлена Россия. Следует отметить, что области преференциальных интересов России и Индии в Африке, в целом, хорошо дополняют друг друга.

3.4.6.6. Целесообразно проработать, в том числе и на экспертном уровне, возможности для подключения к российским инициативам в Африке таких стран как Южная Корея (широко представлена в Африке), Вьетнам (проявляет растущий интерес), Куба, Сербия и ряд других. Они, как и Россия, не воспринимаются на континенте как потенциальные гегемоны и в то же время обладают привлекательными для африканцев возможностями.

3.4.6.7. Несмотря на то, что на первый взгляд интересы и устремления ЕС и США в Африке противоположны российским, следует уходить от постулирования «игры с нулевой суммой». России в целом стоит выстраивать свою политику и риторику в отношении Африки безотносительно её соперничества с Западом и не создавать у африканцев впечатления, что Москва стремится ослабить позиции США и ЕС на континенте и именно поэтому активизирует свою политику. Это, согласились все участники ситанализа, было бы резко контрпродуктивно.

Несмотря на то, что на первый взгляд интересы и устремления ЕС и США в Африке противоположны российским, следует уходить от постулирования «игры с нулевой суммой».

- Во-первых, действия и риторика в духе «игры с нулевой суммой» и формулирование российских интересов как противоположных интересам США и ЕС ослабляет привлекательность Москвы как партнера в глазах стран Африки, которые не хотят делать выбор «или-или», и заставляет их воспринимать российскую политику на континенте как производную от ее отношений с Западом, а саму Россию – как ненадежного партнера. Соответственно, риторика России в отношении африканских стран должна содержать меньше критики Запада по вопросам, не имеющим к Африке никакого отношения (расширение НАТО, контроль над вооружениями и т.д.) и больше быть посвящена собственно африканским делам.
- Во-вторых, на ряде направлений, таких как глобальный мониторинг климата, борьба с трансграничным экстремизмом, пандемиями или наркотрафиком, остаётся пространство для избирательного российско-западного сотрудничества. Активная российская внешняя политика в Африке реализуется в том числе и в сотрудничестве с западными странами — членами Совбеза ООН.
- В-третьих, существуют примеры, когда Россия в партнёрстве с западными странами реализовывала совместные проекты, которые шли на благо как Африки, так и отношений России и Запада. Например, процесс мирного урегулирования в Судане, который стал элементом перезагрузки российско-американских отношений, с одной стороны, но с другой, объективно послужил интересам Африки.
- В-четвёртых, именно в Африке ЕС, Великобритания и США наиболее остро конкурируют между собой, что открывает для других сил (таких как Россия, Китай) дополнительные, подчас неожиданные возможности. Так, французские инициативы в Африке, в первую очередь, инвестиционные, в последнее десятилетие все чаще координируются с китайскими и, в целом, линия Франции в Африке

всё более тесно увязана со стратегией Китая. с учетом антироссийских санкций возможности для особых отношений России с какой-либо страной ЕС по Африке пока ограничены, но на перспективу следует обратить внимание и на такие форматы.

3.4.6.8. Важной задачей для России представляется налаживание взаимодействия с Китаем по Африке, которое на сегодняшний день почти полностью отсутствует. С учетом превращения Китая в наиболее весомую внеконтинентальную силу в Африке и отношении стратегического партнёрства, которые связывают Россию с КНР, координация взаимодействия представляется очень важной, как и реализация совместных проектов (которых пока нет). Прежде всего, следует обратить внимание на те страны, где экономические интересы Китая требуют многосторонних политических гарантий. Например, Судан и Эфиопия — важнейшие заёмщики и торговые партнёры Китая, в военно-политическом отношении зависят от сотруд-

ничества с Россией. Целесообразно проработать с китайской стороной вопрос привлечения российских компаний к реализации финансируемых Китаем проектов в этих странах (например, энергетических): такое участие обеспечит большую устойчивость всей политической архитектуре Африканского Рога и будет соответствовать как китайским, так и российским интересам.

3.3.6.9. При этом, разумеется, необходимо соблюдать осторожность и не допускать слишком тесной связки с Китаем: настороженность в отношении к нему со стороны африканских стран растёт, а одно из конкурентных преимуществ России на континенте заключается в её независимости как от Запада, так и от Китая. Категорически недопустимо создать впечатление, что Россия в Африке играет роль «младшего партнера» КНР. То есть, все проекты сотрудничества должны носить строго равноправный характер, и речь в целом должна идти о проектном сотрудничестве, а не системной координации.

Executive Summary of the Report



1. Africa in the World Economy and International Relations

- 1.1.** The role of Africa in the world economy and international relations has been growing steadily at least since the 1960s, and will continue to grow in the foreseeable future, as most of the participants of the discussion agreed. Some experts insisted that the pessimistic scenario cannot be ruled out, though. Africa's inability to become an integral actor in international relations and create a space for sustained economic growth in the coming decades was mentioned as a risk. Nevertheless, the likelihood of such an outcome is lower than a positive or a status quo scenario. In the long term, Africa should be regarded as a region with significant potential for growth, consolidation and development, whose capability to participate in the international economic and political system has so far been utilized less than that of other parts of the world.
- 1.2.** For Russia, Africa is, firstly, a promising market for goods and services such as weapons, food, information technologies, medicines, and education and health services; secondly, an important and friendly partner, cooperation with whom will strengthen its role as an independent global center of power and help build a fair polycentric world order beneficial to the Russian Federation. None of the African countries perceives Russia as an adversary, a former colonial power or a potential hegemon. On the contrary, unlike some other global players, it is viewed as a partner interested in strengthening the sovereignty and independence of African countries and promoting their development.
- 1.3.** Two key factors determine the long-term importance of the continent: human capital and natural resources. Africa's 54 countries together account for about 3% of global GDP and for 17% of the world's population. Half of Africa's population is under the age of 20 (average age worldwide is under 30). Both of these factors have so far been used in the international economic system just slightly but are increasingly getting involved into it. This results in migration flows, increased investment in extractive industries and infrastructure, booming consumer markets rising at rates much higher than the rest of the world, and the gradually growing role of Africa and its countries in the system of international relations.
- 1.4.** On the whole, Africa is one of the fastest growing regions of the world: its total GDP in nominal terms has increased by 50% over the past decade, reaching \$2.4 trillion as of 2019. The main reason for the relatively high growth rates is structural shifts in the African economy and, above all, demographic factors: up to 12 million young people of working age join the labor market yearly and urbanization is spreading rapidly (over the next four to five years, the share of the continent's urban population will grow from 40% to 50%). At the same time, most African countries are still gravitating towards the periphery of the world economic system and are at the bottom of global production chains. According to most experts, the continent's main advantages include human resources, natural resources, and markets (rather than its own advanced technologies).
- 1.5.** Economic development in Africa is uneven. In terms of dynamics, the continent can be divided into the East, fast growing and predominantly China-oriented (the average growth rate over the past ten years is 6.3%), the West, relatively successful in terms

of economic development rates (average growth rate is 4.5%), the North, facing serious economic problems and oriented towards Europe (average growth rate is 2.4%), and the South, economically stagnant (average GDP growth rate for South Africa in 2009-2019 was 1.9%). Over this period the highest economic growth rates were registered in Ethiopia (9.6% on average over ten years), Rwanda (7.4%), Tanzania (6.6%), DR Congo (6.2%), and Kenya (5.9%). However, some of these countries (especially the DRC and Ethiopia) face serious political risks, while low growth rates in South Africa (which has a much more developed and diversified economy than other African countries) or Algeria do not make them unattractive as partners.

1.6. In the coming years, problem-ridden “big” economies will continue to exert negative pressure on the continental statistics and will not be able to act as leaders of integration and economic growth. At the same time, better-off middle-sized growth-leading economies will not yet be strong enough to determine the architecture of continental economic integration and its agenda, their role for some time (especially due to the pandemic) will be limited to sub-regional level, and their continental scaling will most likely begin after 2030. However, for Russia, partnership with these future leaders (Ethiopia, Rwanda, Tanzania, DR Congo, Kenya, Ghana, Côte d'Ivoire) may become a priority in the coming years. They can become important markets for Russian goods and services in Africa and generate consumer demand. This, of course, does not mean that Russia should shy away from cooperation with large economies in the region.

1.7. Economic growth makes Africa a promising importer of goods and services. In the period of 2009-2019, total imports by African countries grew by 1.5% per year. This is lower than the annual population growth (2.5%), which creates prerequisites for increasing imports in the medium term. Guinea (11% per year), the DRC, and Mozambique (9.5% each) were the import leaders during this period. South

Africa's imports grew at a rate of 2.4% per year, and that of Russia's main foreign trade partners on the continent — Egypt and Algeria — by 2.1% and 0.2%, respectively. In the next ten years, the continent will develop faster than other regions of the world as a market for basic goods and services, primarily due to increased demand from the population, monetization of consumption, elimination of infrastructure shortages, and the deepening of integration processes. In the medium- and long-term, the most promising African markets for export will be the markets of infrastructure projects (primarily electrification and transport), food and agricultural raw materials, fertilizers, as well as education, healthcare, and digitalization of the public sector.

1.8. However, the gradual integration of Africa's population and natural resources into the world economy creates both opportunities and threats. High population growth and climate change exacerbate and will continue to exacerbate existing problems in Africa: inefficient land use, mounting environmental problems, insufficient development of all types of infrastructure, and the continent's dependence on non-resource imports. All this, multiplied by insignificant defense and security spending compared to the number of armed conflicts on the continent, further complicates the situation.

1.9. In the coming decade, the main security threats to the African continent will be determined by the following factors:

- Demographic and climate changes causing migration, accelerated urbanization, unemployment, protests among young urban population, as well as escalation of conflicts over land and water between rural communities, including farmers/herders, which, in turn, may incite discord between religious communities with subsequent radicalization of illegal movements and groups;
- Competition between external centers of power over access to the resources for political influence in Africa;
- Regionalism and the fight of regional elites for resource rent, which often takes

the form of the so-called, ethnic or religious conflicts, in order to mobilize public support for a certain platform.

1.10. At the same time, neither continental nor extra-continental players have so far shown impressive results in combating security threats in Africa. The number of armed conflicts is growing as is the area beyond the control of recognized governments. Key areas of instability in Africa are the Sahara-Sahel (it is also the largest and the most interconnected), Libya, the Horn of Africa, and the Congo basin. At the same time, most experts agreed that there was little chance of seeing a negative scenario affecting the entire continent. In the medium term, the most vulnerable (among the largest economies) will be South Africa, Nigeria, Ethiopia, and DR Congo.

1.11. But Africa's role in international relations is not determined only by the security threats that the continent poses to itself and other regions of the world. Africa is gradually becoming an integral actor in international relations, and its role in world politics as a global player will grow. African countries increasingly support each other on the world stage and take consolidated positions on many issues on the international agenda. Integration processes in Africa are gradually gaining momentum — both trans-Saharan and sub-regional and latitudinal ones. They are represented by Regional Economic Communities and the African Union which includes all countries of the continent and is gradually rising in importance. In 2019, steps were taken to launch the African Continental Free Trade Area, which involves fifty-three of the continent's fifty-four countries (except for Eritrea). The start of the FTA will make Africa a more attractive market. The official goal of the African Union is to become a single economic and political entity by 2063.

1.12. Although the process of pan-African integration is slow and sometimes backfires, in the 21st century Africa is increasingly seen by both external players and Africans

themselves as an integral actor in international relations. China, the EU, Germany, Turkey, Spain, and others have developed, announced and are implementing their own African strategies. More and more external players tend to consider Africa if not a single whole, then a single space with unfolding integration processes and similar problems that require similar solutions and approaches. So far, the United States continues to view Sub-Saharan Africa as a separate zone of interest and effort, which can indicate its general position to ignore and downplay the importance of integration processes in associations whose policies Washington cannot control. Dozens of annual pan-African congresses, exhibitions, forums, cultural and sporting events also contribute to the emergence and perception of Africa as a single communication, economic and political space.

1.13. According to the authors of the report, who were supported by most of the situation analysis participants, in the next thirty to fifty years, the division of the continent into "North Africa" and "Sub-Saharan Africa", which was customary over the past 500 years, may become history. However, there was no unanimity on this issue among the panelists.

1.14. China is assuming the leading role among Africa's external partners. As the dominant economic force on the continent, China is gradually moving from non-interference in political processes to their cautious moderation in order to ensure the inviolability of its own long-term economic interests (see, for example, the events of 2017 in Zimbabwe). China's claim to leadership as the main external partner of Africa was made in the 2010s to become a generally recognized reality in the second half of the decade. The COVID-19 pandemic and its consequences will consolidate China's dominance, and the main question is exactly how China will exercise its functions as the main external partner and patron and which relationship model it will choose. So far, Beijing's behavior

indicates that it is not in a hurry to take on too much responsibility for Africa's future, evading wherever possible both super ambitious commitments and confrontation with other powers, as if delaying its leadership. China's increased confrontation with the United States, which seems to have become irreversible judging from the Biden administration's policy, may adjust this approach in the near future.

1.15. India's influence continues to grow as does the involvement of Turkey, the UAE, and Qatar, which are relatively new players in Africa. The influence and involvement of the United States, Japan, South Korea, and Brazil in the coming years is likely to remain at the level of the past decade and will decline compared to China's influence.

1.16. The weight and the role of Europe in Africa's system of foreign economic and political relations remains in most areas the same in absolute terms, but decreases in relative terms. This is a steady long-term trend, albeit not the most noticeable one, and is a consequence of a number of factors. These include Europe's lack of political independence and, most importantly, the growing global influence of other countries that were not previously regarded by Africans as independent centers of power. Africa is finding new partners, including financial ones, as a result of which Europe is gradually losing its role as the dominant financial and economic partner. For example, supplies from China, Korea, Turkey, and Russia supplant European ones in a number of areas (food, equipment, light industry). Dubai and Hong Kong are also growing in significance becoming the alternative financial centers important for Africa. The emergence of Panafrican banks financial and industrial groups also gradually limits the historical dominance of European conglomerates in Africa. The decline of Europe's role in the transport

and logistics sector is quite noticeable as well: it is no longer the main hub for flights to Africa, which it has been for many decades.

1.16.1. Nevertheless, despite the gradual relative decline of Europe's influence and presence in Africa, it will remain among the continent's key external partners for many years to come due to geographical proximity, historical and institutional ties, and increasing migration from Africa to Europe.

1.16.2. According to some of the situation analysis participants, the role of the former colonial powers (France in particular) will also continue to wane. However, other participants did not agree with this view, arguing that Paris maintains strong leverage over the former colonies (the French language, military presence, the established model of economic relations), and noted that France outweighed other external players by the scale of military presence in Africa. It was pointed out that France's political influence on African countries (especially some of them) still significantly exceeds the influence of all other external players. According to the authors of the report, continental Europe will be able to retain its influence on Africa in the next decade if Germany gradually takes on a pivotal role in Europe's long-term policy.

1.16.3. In general, of all the G7 countries, only Germany still has some potential to increase its influence and presence in Africa. Canada, Italy, and the UK, according to the authors, can at best maintain their influence at the same level, but it, too, will decrease compared that of the new centers of power.

1.17. At the same time, for its part, Africa will retain its importance for Europe in the long term and may even increase being an important source of a wide range of resources. Europe needs mineral resources (cobalt, gas, bauxite, rare earth metals) in order to carry out the energy transition,¹⁵⁴ and human ones in order to make

¹⁵⁴ European Commission. Critical raw materials. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en (visited on May 29, 2021)

up for the natural decrease of population. The European banking system and financial institutions traditionally rely on Africa as a source of funding (while African capital often seeks refuge, and instability only accelerates its flight).

1.18. The influence of other non-European emerging powers, who often compete with each other, is also growing in Africa. UAE and Turkey may be mentioned among others. Their rivalry is visible in North Africa, West Africa and, especially, the Red Sea, and includes competition for control over both port infrastructure and points of possible military presence. A vivid example of this rivalry is Somalia, where Turkey is interacting and strengthening its position in Mogadishu, while the UAE, which recently lost control of the port in Djibouti, is taking a foothold in Berbera (in the self-proclaimed Republic of Somaliland).

1.19. There are indications that Israel, whose activity in many African countries, particularly in East Africa, has remained traditionally high (especially in “sensitive” areas, such as internal security, the training of security and special forces, as well as in economic, especially agriculture projects), will continue to increase its involvement in the short and medium term. Making efforts to maintain and expand its presence in Africa, Israel is developing contacts with the UAE and through it with a number of Gulf countries. Africa will be one of the platforms for Israel’s interaction with these countries. It will continue attempts to reduce the influence of Iran that has been carrying out its own diverse activity in Africa, seeking to expand it further. On July 22, 2021, already after the situation analysis had taken place, it was declared that Israel had obtained an observer status to the African Union.

1.20. In the next ten years, rivalry, the balance of power and interests in the Indian Ocean will become a key factor of military and strategic importance, for this is where the interests of China, India, Pakistan, Turkey, Arab countries, Iran, as well as the United States, France and other players are likely to collide. These countries will use significant resources to strengthen their positions along the entire coast of Eastern Africa, from Egypt to South Africa, which means both risks and new opportunities for the countries of the region. The military and strategic importance of the Indian Ocean islands (including four African island states) will continue to grow.

1.21. According to situation analysis participants, there are a number of signs indicating that the main field of struggle between external forces for influence on Africa in the next ten years will be the funding market, primarily funding for infrastructure projects and public debt. The fiercest struggle will unfold between the United States and China. In recent years, China has been pushing the United States in the funding market, becoming Africa’s main creditor (the total external public debt of the continent exceeds \$800 billion). As a result, the U.S. financial system may lose positions in Africa for decades to come. The next few years will be critical as a number of African countries will come close to default and/or show significant interest in debt restructuring or new borrowing amid the force majeure circumstances caused by the pandemic.

2. Russia's Current Policy in Africa

2.1. Russia's Africa policy can be roughly divided into four periods, within which the following common trends prevailed:

1. The years between 1991 and 2000 were characterized by Russia's indifference and departure from the Soviet legacy; privatization of all forms of cooperation by intermediaries;
2. The period from January 2000 (Vladimir Putin becomes President) to February 2006 (a special representative of the Russian President for Africa is appointed¹⁵⁵) was characterized by the revival of commercial interest and political contacts;
3. The next period continued till 2014 (when relations between Russia and the West turned into confrontation and the U. S. and the EU introduced anti-Russian sanctions). This period was characterized by political work on African issues within the G8 and BRICS framework, with stand-alone investments made by some private extractive companies, with those investments not being systematically linked to Russian interests;
4. the modern period, which is characterized by:
 - the understanding of the need to strengthen Russia's position in Africa and "return" to the continent, increased interest towards Africa at all levels of the Russian government, in ministries and departments;
 - the growth (however, unstable so far) of Russian exports to Africa amid decreasing investments, focus on service contracts and exports. Africa's trade deficit with Russia is therefore not balanced by Russian investments in the continent's economy;
 - intensification of political contacts with a focus on making them demonstrative: the number of top- and high-level

meetings has increased significantly,¹⁵⁶ but the share of substantive issues on their agenda often remains small, and the main results of such meetings is so far to demonstrate "demand for Russia" in the non-Western world;

- the formation of ad hoc political alliances with African countries geared towards competition with the collective West;
- Russia's increased role in addressing security issues in Africa.

2.2. Some of the situation analysis participants spoke very critically of Russia's current policy towards Africa and even claimed that there was no consistent policy at all. There was no agreement on this issue: it was noted that Russia's foreign policy strategy regarding Africa is spelled out in the Concept of Relations between the Russian Federation and Africa, which is a classified document, its first edition was adopted in the 1990s and has been regularly updated ever since. The absence of an articulated strategy by Russia for Africa in the public domain creates both reputational and economic constraints. In particular, this allows competitors to speculate on the topic of the "Russian threat" and demonize the "Russian return to Africa."

2.3. A smaller part of the participants in the situation analysis insisted that Russia had a real, not token, comprehensive policy and strategy with regard to Africa, while the vast majority agreed that the Russian policy in Africa was still reactive and fragmented. There were no objections to the opinion that, despite the progress of the last few years, Africa had not been given much attention at the political level in Russia.

¹⁵⁵ The special representative of the Russian President for relations with the leaders of African states within the G8 framework was for the first time appointed in December 2001 (Nodari A. Simonia). His mandate was limited to work exclusively within the G8 framework.

¹⁵⁶ Korendyasov, E.N. Russian-African Relations at a New Start. RUDN Bulletin. International Relations series. 2016. #2.

- 2.4.** The President and his Administration play the key role in determining the policy with regard to the continent. It is then implemented by the Ministry of Foreign Affairs and other agencies within their respective jurisdiction. For example, currently a significant role in determining the substantive aspects of interaction with Africa is played by the Ministry of Defense and the military-industrial complex (primarily Rosoboronexport), which, as the participants in the discussion noted, pursue a consistent and generally successful policy towards Africa.¹⁵⁷ It is difficult to judge the Ministry of Defense's goals and objectives in Africa using open sources alone, but it seems clear that, apart from the supply of Russian weapons and military equipment to the continent, they go far beyond Africa itself; these also include combating terrorism and the spread of the influence of terrorist and extremist organizations.
- 2.5.** The most important strategic success of Russia's foreign policy towards Africa in recent times has been the Russia-Africa Summit held in Sochi on October 23-24, 2019. It was attended by all fifty-four African states, with forty-three of them represented by their leaders. The summit created a good basis for launching a new, fifth, stage of Russian-African relations. The joint declaration adopted at the summit raised the African agenda of Russia's foreign policy to a new level and so far remains the main document determining the conceptual framework of Russian-African cooperation.
- 2.6.** Among the main advantages of Russia's current policy in Africa the participants in the situation analysis named the commitment to a comprehensive and inclusive approach and support for the African agenda as such. For example, the Declaration of the Russia-Africa Summit mentions such key documents for Africa as the African Union's Agenda 2063 and the UN Sustainable Development Goals
2030. Reliance on these documents wins additional support for the Russian policy among African states. The development of relations with the African Union is also an important achievement of Russia's current policy. However, the potential for interaction with the African Union has not been fully tapped yet, and the current level of Russia's cooperation with the AU is much lower than that of China, the EU or the United States.
- 2.7.** Russia's objective advantage in Africa is that it does not need to put African countries in a long-term dependent position, weaken them, get facilitated access to their natural resources, or support its own transnational corporations cartels and monopolies. On the contrary, Russia is fully interested in seeing African economies and markets grow, and it has no reason to worry about African integration.
- 2.8.** Apart from the absence of a public strategy for the continent, the shortage of qualified personnel, the lack of coordination among various state and para-state institutions working with Africa, insufficient and disorganized Russian-African lobbying, and the lack of "information hygiene" at all levels of public speaking were listed among the main flaws of Russia's current Africa policy by the participants in the situation analysis. Intentions are often passed for results, unapproved projects are announced as going ahead, and Russia's possibilities are overestimated both publicly and in closed negotiations. The supply of Russian-made vaccines to Africa is an example. Having concluded contracts for the supply of Sputnik V to a number of African states, Russian suppliers often failed to meet its contractual obligations on time.
- 2.9.** In the economic area, a significant growth of Russian exports, which historically dominate Russia's trade and economic relations with

¹⁵⁷ Private companies, known as Wagner PMCs, have begun to play a noticeable role in the media (both Russian and foreign). The media, most likely, tend to exaggerate their role, and it is quite possible that these companies themselves actively help spread rumors about their activities, including with the aim of intimidating opponents and attracting business partners. However, their activities and associated risks, including long-term ones, should not be underestimated. The activities of PMCs should be harmonized with state interests. While in Syria, PMCs play an important role in the overall security architecture and the Russian presence, in African countries they acted often in the interests of commercial companies, and their actions were often unsuccessful.

Africa, has become an important achievement in recent years: exports more than tripled from \$5.3 billion to \$17.5 billion in 2009-2018. However they dropped in 2019 and 2020 contrary to the President's instructions to double trade with Africa, most likely due to the pandemic.

2.10. In addition, Russian exports are not geographically balanced: according to the 2018 data, Algeria and Egypt accounted for 68% of Russian exports to Africa, which makes Russia's trade seriously dependent on the economic situation in these countries. Indeed, a \$3 billion decrease in Russia's exports to these two countries in 2019 reduced its overall exports to Africa as a whole by almost 20% from 2018.

2.11. It is also necessary to note the limited size of the African market for military supplies—one of the main categories of Russian exports to the continent (Russia is the largest supplier of arms and military equipment to Africa), while other major Russian commodities are still exported mainly through exchange trading and via global traders rather than through direct work of the Russian manufacturers with buyers in African countries (although some large Russian commodity exporting companies are making their efforts to obtain direct access to African consumers).

2.12. Finally, as Russian exports to Africa exceed its imports, African countries do not see Russia as a potential buyer of their products, which inhibits political cooperation.

2.13. The number of Russian companies operating in Africa is growing, among them both large state corporations, such as Rosatom, and small and medium-sized enterprises. The companies which have been working on the continent for a long time (RUSAL, ALROSA) have succeeded in building project portfolios and gaining a foothold in the key countries of presence (the Republic of Guinea and Angola, respectively). However, neither mechanisms nor the criteria for evaluating investment projects have so far been developed at the state level.

Situation analysis participants agreed that the absence of an appropriate system is one of the main flaws of Russia's current policy in Africa and the cause of problems in Russian-African economic relations. The effects of such projects for the Russian economy are not sufficiently assessed, and many investment projects and private initiatives put forward by Russian companies in Africa are not harmonized with the approved goals for the development of the Russian economy and sometimes even contradict them.

2.14. The situation analysis participants agreed that the lack of project due diligence and proper verification of contracting partners is one of the key challenges for Russian business in Africa. Many projects announced at the top and high political levels have not been implemented. The reason is usually that the projects were not properly prepared before official approval. As a result, budget funding is often spent on raw and unprepared initiatives.

2.15. Significant progress has recently been made in cultural and humanitarian relations between Russia and Africa: the number of African students studying in Russia has tripled over the past thirteen years, and much has been done in fighting xenophobia and racism in Russia, which were previously among the main factors inhibiting cooperation. However, cooperation still develops unevenly, mainly through private and individual public initiatives, without officially approved priorities and roadmaps. One of the main weaknesses, all participants in the discussion agreed, is the insufficient presence of Russian "soft power" institutions on the continent, including branches of the Rossotrudnichestvo agency. The Russian agenda needs to be conveyed to the African audience more vigorously. There is also an acute shortage of information and analytical resources, free from propaganda and aimed at building a long-term reputation of authoritative sources of information, including for subsequent citation by the continent's major and reliable media. Such resources can and should be created with the participation of the expert community.

- 2.16.** The weakest spot in Russia's current policy with regard to Africa (as well as its foreign policy in general), as most participants in the situation analysis agreed, is foreign aid. The reason is the extremely inefficient distribution of funds, most of which are transferred to international organizations, and the lack of Russia's own organizational and physical infrastructure for the provision of bilateral assistance. As a result, Russian aid often brings neither economic benefits in terms of laying the foundation for increasing Russian exports to the country concerned, nor political ones in terms of foreign policy influence and loyalty. Although there was no consensus on this issue among situation analysis participants, and some of them favored cooperation with international organizations in a number of areas, the majority agreed that the share of bilateral Russian programs and international development assistance (IDA) initiatives in Africa should be increased to at least 50%; at the same time, Russia's lack of necessary infrastructure for this should not be used as an excuse for leaving everything as it is. It is also essential to transfer the decision-making power regarding the distribution of Russian IDA from the Ministry of Finance to the Foreign Ministry or the political leadership of the country. In any case, Russia needs to reform its IDA policy as a whole, not only its African segment.
- 2.17.** In terms of bilateral relations, Egypt, Algeria, and South Africa have been Russia's main partners in Africa for the last ten years at least. Egypt and South Africa the key political partners, and Egypt and Algeria are the main buyers of Russian products. All three countries have declared "strategic partnership" with Russia. However, relations with each of them are currently going through a challenging period (for various reasons).
- 2.18.** In this regard, relations with second-tier partners could provide an additional basis for expanding the Russian economic and political presence in Africa. However, this requires Russia to make its policy towards these countries, including the criteria for their selection, more consistent and focused on long-term goals. The group of countries with which Russia has built a political partnership, but has not fully tapped the high potential of economic cooperation includes Sudan, Uganda, and Rwanda. Similarly, the potential of economic relations with such large African countries such as Nigeria, Ethiopia, and South Africa remains largely untapped, although political relations are also developing well. Finally, economic ties with the countries that have shown the highest growth rates over the past decade (Ethiopia, Rwanda, Tanzania, DR Congo, and Kenya) have also been quite sluggish.

3. Recommendations for Russia's Policy in Africa

3.1. The situation analysis participants agreed that Russia's policy in Africa should be a derivative of Russia's overall foreign policy goals and objectives, the three key areas being:

- **Ensuring national security.** In the African context, this means primarily the danger of new viruses, extremism, anything that may impact Russia's national security, including competition with other centers of power.
- **Ensuring social and economic development of Russia.** Africa is a promising market for Russian products and services, and a factor that facilitates the diversification and modernization of the Russian economy. The situation analysis participants agreed that this is the main aspect today. In the future, Africa can become one of the important factors in the development of some of Russian non-resource sectors, particularly railway and agricultural engineering, automotive and wheeled equipment, as well as services (primarily education and health care).
- **Strengthening the position of the Russian Federation as one of the influential centers in the modern world.** Political partnership with African countries and the African Union as friendly players can make an important contribution to these efforts. As UN votes show, the positions of Russia and most African countries are conceptually identical or similar on many issues. None of the African countries imposed sanctions or restrictions against Russia. Without Africa, Russia would not have so many friendly partners sharing its strategic goal of building a fair polycentric world order without a hegemon, and its own international position after 2014 would be more vulnerable. As a region where there is no local hegemon or a contender for hegemony, Africa seems to be a favorable region in terms of positioning Russia as a global center of power and a country that defends peace, sovereignty, the right

of states to choose development models independently and as a protector of nature and the environment. Russia's increased presence and influence in Africa does not and should not cause resistance among African countries.

3.2. Promising areas in terms of increasing Russian exports to Africa are agriculture (both agricultural produce and agricultural machinery), mechanical engineering (primarily transport machine building), and energy (coal, petroleum products). At the same time, the situation analysis participants stressed the importance of localizing the production of some of these goods on the continent, which will allow Russia to obtain additional benefits in African countries and create new niches for its goods. Areas that have the biggest potential for the export of Russian services are **education and health care**, as well as products of creative industries (art and culture, design and architecture, media and communications, digital technologies). In the field of digitalization, environmental monitoring technologies (biosphere, atmosphere, hydrosphere), digital taxation and capital tracking systems hold much promise as well. **Investment in sales infrastructure, logistics and long-term presence should be a priority from the point of view of maintaining positions and expanding the sale of Russian products.**

3.3. Unlike most competitors, Russia can afford to promote a more honest, open, direct and understandable agenda for Africa: **sovereignty, continental integration, infrastructure development, human development (education and medicine), security (including the fight against hunger and epidemics), normal universal human values, the idea that people should live with dignity and feel protected.** All situation analysis participants agreed with this view. **The main advantage of such an agenda is that it may be more African than those of its competitors.**

- 3.4.** In the field of military-technical and security cooperation, Russia should position itself as a provider of security and defender of the sovereignty of African countries, their freedom to choose models of socioeconomic and political development, a guarantor of non-interference of external forces, a fighter against attempts to destabilize political systems on the continent, and an advocate of the African Union's declared "African Solutions to African Problems" principle.
- 3.5.** To this end, it is advisable to expand the institutional framework for security cooperation, covering information and analytical competencies, training, the construction in peace-keeping infrastructure, the development of the armed forces and law enforcement agencies in African countries, the provision of advice and increased technical support to African Union missions. Although the military consulting market in Africa will expand, the presence of Russian private contractors on it requires close supervision by the Russian state. At the same time, the situation analysis participants agreed that Russia should not drastically increase its direct official military presence in Africa.
- 3.6.** A promising area of cooperation between Russia and African countries, which divided the situation analysis participants almost in half, is the joint promotion of a fairer and more inclusive environmental and climate agenda than the one being promoted by the collective West, which shifts responsibility for greenhouse gas emissions exclusively onto the current manufacturers of carbon-intensive products. This is an objective common interest between Russia and African countries. In addition, Russia could help African countries develop a global climate change measurement and observation infrastructure. To this end, it would be advisable to build a partnership with Russian research institutes, using, among other things, the capabilities of Roscosmos and other competent agencies in order to verify data received in Africa. Other participants, however, insisted that the climate agenda is not a real priority for African countries, and its promotion reflects the interests of the collective West (primarily the EU and the U.S. Democrats) and is not beneficial for Russia (moreover, it may in the mind of these participants even harm its interests).
- 3.7.** One of the most fundamental steps Russia should take for more successful work in Africa is the integration of sporadic initiatives into a single comprehensive and at the same time public strategy. It would be advisable to present this strategy as an official framework document covering three integrated levels of interaction with the continent.
- 3.8.** **The first (upper) level is relations with Africa as a whole represented by the African Union.** The situation analysis participants analysis agreed that attention to this level would distinguish the Russian approach from the concepts of other countries that tend to divide Africa into several unconnected regions. The ideological basis for cooperation at this level can be provided by the conceptual documents and ideas recognized and supported by all African countries: the UN Development Goals 2030, the African Union Agenda 2063, and the approach of "African Solutions to African Problems". Work at this level can include determining common provisions and meanings of partnership, granting quotas (including for education), humanitarian assistance (which is now provided through the UN and World Bank institutions), and Rossotrudnichestvo activities.
- 3.9.** Promising areas of cooperation between Russia and the African Union, that are beneficial for Russia, include: helping develop an international regulatory and legal framework, transferring competencies in the field of public administration, using the African Union platform for coordinating work with African agencies responsible for environmental supervision, financial monitoring, antitrust regulation, and energy. Some participants in the situation

analysis also proposed intensifying interaction between the African Union and the EAEU, particularly in areas where their competencies overlap (trade, sanitation and phytosanitary control, etc.), with a view to concluding an AU-EAEU trade agreement in the long term.

3.10. The second level of the proposed Russian strategy is sectoral initiatives in accordance with the conceptual framework created at the Russia-African Union level.

Such initiatives could be systems of coherent and interrelated activities and projects focused on a particular industry (energy, infrastructure, food security, etc.). The main task at this level is to increase the supply of Russian goods and technologies to Africa: energy resources (LPG, coal), expertise (education, medicine, IT), food and agricultural products (grain, fertilizers). The architecture of this level of cooperation should be built by, and around the interests of, axial exporters.

3.11. Initiatives in the field of energy, digital development, healthcare, food security, the fight against terrorism, and the construction of transport and logistics corridors can be proposed as the first step. For example, the digital development industry initiative for Africa may include areas such as IoE (Internet of Environment — digital solutions for climate monitoring, collection, processing and exchange of big data on critical aspects of the environment), financial technologies, telemedicine, smart city and others. Each of these sectoral initiatives can include a roadmap of activities, an implementation monitoring mechanism, and common principles for selecting projects and initiatives suitable for a particular sectoral initiative.

3.12. The third level of the proposed strategy for cooperation between Russia and Africa is country priorities. Although the priorities of Russia's interaction with African countries depend on a specific area, the adoption of a number of long-term decisions, including meetings, visits,

the size of embassies, and the amount of assistance/grants or quotas for students, requires some sort of ranking of partners. This ranking should not be based entirely on formal criteria, such as political weight or growth rate. Cooperation with smaller partners, really needed by Russia and at the same time sustainable in their loyalty and progressive development, can become a key priority. These countries could be given priority assistance in drafting and implementing various development programs, quota preferences, etc.

3.13. To rank African countries better in terms of their importance for Russia, it is advisable to sum up a number of basic indicators that would show their economic situation (potential for the development of trade and cooperation with them, etc.), political course, internal political situation and prospects, their attention to the political agenda relevant to Russia, and active partnership on a wide range of foreign policy issues (from interaction at the UN, BRICS and OPEC+ to indicative votes on Crimea and similar acute issues).

3.14. The adoption by Russia of an open doctrinal document on cooperation with Africa will emphasize the seriousness of its intentions and create an atmosphere of trust, in which individual steps will get greater weight and higher-level justification. In African conditions this will mean accelerated coordination of essential decisions. It is important to note that such public strategies for the entire continent are a necessary instrument of the other countries that are active in Africa.

3.15. One of the purposes of the proposed strategy is to build a link between the political superstructure of relations and the economic basis in the form of specific commercial projects. Another objective is to eliminate or minimize the activity of political entrepreneurs operating in Africa under the Russian flag and seeking to acquire state support in order to rapidly monetize it thereafter.

- 3.16.** It is advisable to present such a strategy already at the second Russia-Africa summit, and discuss and coordinate it with African partners before that. Along with the strategy, it is advisable to adopt an Action Plan — a practical document that would fill cooperation with substance between summits. Its targets can include such specific and achievable indicators as the elimination of tariff and non-tariff restrictions in trade, a larger number of trade missions, representative offices of Rossotrudnichestvo, the number of quotas for training in Russia, scholarships, and direct flights.
- 3.17.** One of the most important tasks critical for the effectiveness of Russian actions in Africa is the centralization and strengthening of the role and capacity of Russian state institutions on the African track, especially in the information sphere. Some situation analysis participants proposed creating a single compact state body, whose areas of responsibility would include trade, economic and financial relations with Africa. However, other experts called for systematizing and updating the work of existing tools. For example, at the country level, the communication problem can be solved by strengthening and systematizing the work of the Russian parts of the intergovernmental commissions, and through “sectoral initiatives” at the sectoral level.
- 3.18.** Ministries, agencies and intergovernmental commissions can step up their work to fill the legal gaps in bilateral cooperation between Russia and African countries, and the continent as a whole. Intensive and continuous dialogue is needed between the chambers of commerce and industry, business councils, export credit and guarantee agencies, and sanitary control bodies.
- 3.19.** It is necessary to monitor closer Russian budget-funded and government-supported projects in Africa and the fulfillment by the parties of their mutual promises, and centralize the monitoring of such projects, including public statements and commitments of the parties. Forming a single register of Russian capabilities for the export of goods and services to Africa remains a relevant task.
- 3.20.** Russia needs to develop its own approach to the project evaluation and assessment and put an end to the practice when Russia's operators base their decisions on the opinion of international consulting companies, as a result of which the strategies of Russian players in Africa are often prepared by think tanks from unfriendly countries, and influenced by their direct competitors.
- 3.21.** The most effective way to deal with the problem of project evaluation and reconcile the interests of the Russian government and business in Africa are the “sectoral initiatives”, with the advisory and information support provided in the frame of every initiative. Russia's competitors, that is, other extra-regional players, successfully carry out sectoral initiatives in Africa.
- 3.22.** One of the advantages of “sectoral initiatives” is that they allow to formalize the participation of interested organizations and countries. For example, Russia may launch a “sectoral initiative”, and African countries, the African Union, or sub-regional associations will gradually join in (for example, through a memorandum of understanding). After joining the initiative, each participant will get access to the information resources, communication channels and reputation support. Non-African countries as well as organizations and corporations can also join such initiatives.
- 3.23.** Government support for projects within the framework of “sectoral initiatives” can range from information and diplomatic support to preferential loans or grants for the development of a detailed feasibility study of a project that meets the selection criteria, etc.
- 3.24.** For Russian enterprises, a “sectoral initiative” can become a channel for reporting confirmed capabilities for the implementation of projects abroad that would meet the basic technical

feasibility requirements and the level of political risks, and the implementation of which would contribute to the achievement of Russia's economic development goals. For foreign partners of Russia, the inclusion of their project in the initiative "support portfolio" will confirm the reliability of a Russian participating partner and endorsement of the project by the Russian government.

- 3.25.** A key role in the framework of "sectoral initiatives" should be given to the transfer of expertise, which employs strategic consulting — assistance in the drafting of national development strategies, sectoral roadmaps, legislative initiatives, and public administration initiatives and capacity building as a whole.
- 3.26.** Russia needs to intensify humanitarian cooperation with African countries. It should include, firstly, the optimization of Russia's IDA (increasing the share of bilateral assistance, creating appropriate infrastructure). Work within the framework of multilateral structures should continue for the time being as a temporary measure to prevent the interruption of the IDA policy, but not as a final model. Rossotrudnichestvo, in partnership with Russian think tanks and research organizations, should act as the coordinator and an evaluation center for the Russian IDA "on the ground." The network of Rossotrudnichestvo offices in Africa needs to be expanded. Overtime, ecosystems may be developed around Russian centers of science and culture to promote not just the "Russian language and culture" but Russian views on how key modern development tasks can be solved: increasing agricultural productivity, ensuring food security, preserving the environment, preventing religious extremism, exercising epidemiological control, etc.
- 3.26.1.** Secondly, Russia should increase the export of education and health care services to Africa. At the initial stages this should not be a commercial venture, but in the future, as the country takes a foothold in the African market, the commercial component should grow.
- 3.26.2.** Thirdly, dialogues should be enhanced between civil societies, including expert and academic organizations. In a situation where a rapid expansion of trade and economic relations is difficult (for example, due to economic stagnation or a crisis in the respective country), the humanitarian track can become one of the ways to deepen relations further.
- 3.27.** Multilateral partnerships are an important way to manage risks in Africa. Some participants in the situation analysis noted that Russia could gain additional advantages by coordinating efforts on the African track with BRICS partners. But there are a number of restrictions to be taken into account: South Africa's BRICS membership implies that any African initiative of the group must be negotiated with Pretoria; the competition between India and China, as well as the concerns Beijing raises in Africa also limit the opportunities of this format. At the same time, a number of BRICS initiatives can be implemented in partnership with the African Union, for example, on the antitrust track.
- 3.28.** It is advisable to discuss possible mechanisms and formats of bilateral and multilateral alliances with interested parties, whose interests in Africa may coincide with the Russian ones. For example, the potential of bilateral cooperation in Africa with **India** (including outside of BRICS) has not been fully tapped yet. Joint initiatives in Africa in the areas of international development assistance, education, health care, and project financing may be of interest as well. It is also advisable to explore, including at the expert level, the possibility of engaging with countries such as South Korea (widely represented in Africa), Vietnam (showing growing interest), Cuba, Serbia, and several others as part of Russian initiatives in Africa.
- 3.29.** It is also important to move away from the "zero-sum" approach in relations with the West, even though at first glance the interests and aspirations of the EU and the U.S. in Africa seem to be opposite

to those of Russia. Russia should build its policy and rhetoric in relation to Africa regardless of its rivalry with the West and should not create the impression that its policy in Africa is driven by the wish to weaken the positions of the United States and the EU on the continent.

3.30. An important task for Russia is to establish cooperation with China in Africa, which is almost completely nonexistent now. First of all, attention should be paid to those countries where China's economic interests require multilateral political guarantees. For example, Sudan and Ethiopia are China's most important borrowers and trading partners, but at the same time they both rely on the political and military cooperation with Russia. However while doing so it is necessary to address concerns of the African countries themselves, raised by their potential overdependence on cooperation with Beijing.

Situation Analysis Participants List

April 22, 2021

- 1. AGANIN, Aidar Rashidovich,**
Deputy Director, Department of Foreign Policy Planning, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
- 2. BAKLANOV, Andrei Glebovich,**
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Professor, School of International Regional Studies, HSE University
- 3. DEGTYAREV, Denis Andreyevich,**
Head, Department of Theory and History of International Relations, RUDN University; MGIMO University professor; St. Petersburg State University professor
- 4. DROBININ, Alexei Yuryevich,**
Acting Director, Department of Foreign Policy Planning, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
- 5. FAZELYANOV, Envarbik Mikhailovich,**
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary (retired)
- 6. GARSHINA, Olga Vladimirovna,**
Head, Department of External Relations, United Grain Company
- 7. IGNATIEV, Valentin Sergeyeovich,**
Chairman, Subcommittee on Strategic Cooperation between Russia and African and Middle Eastern Countries, Russian Chamber of Commerce and Industry
- 8. ILYANIN, Vladimir Vladimirovich,**
Deputy Director for work with governmental authorities and international cooperation, Gazprom International
- 9. IVANOV, Alexey Yuryevich,**
Director, International BRICS Competition Law and Policy Centre, HSE University; Director, HSE - Skolkovo Institute for Law and Development
- 10. KARAGANOV, Sergei Alexandrovich,**
Dean, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University; Honorary Chairman of the Presidium, Council on Foreign and Defense Policy; situation analysis chairman
- 11. LUKYANOV, Grigoriy Valeryevich,**
Deputy Head, Joint Department with RAS Institute of Oriental Studies, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University
- 12. MARGELOV, Mikhail Vitalyevich,**
Executive Vice-President, Sistema JSFC, former Special Representative of the Russian President for Cooperation with African Countries
- 13. MASLOV, Andrey Alexandrovich,**
Associated Fellow, HSE University
- 14. MEZENTSEV, Stanislav Vasilyevich,**
Senior research fellow, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences; Vice-President, Asian and African Development Assistance Foundation; Executive Director, Coordinating Committee on Economic Cooperation African Countries (AFROCOM)
- 15. MOLOTKOV, Ivan Nikolayevich,**
Deputy Director, Department of the Middle East and North Africa, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
- 16. MOROZOV, Igor Nikolayevich,**
Senator, Member of the Committee on Economic Policy, Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation; Chairman, Coordinating Committee on Economic Cooperation with African Countries (AFROCOM)
- 17. NIKOLAYEVA, Yekaterina Andreyevna,**
Deputy Head, Department of African Projects Support Department, JSC Alrosa
- 18. PRIMAKOV, Yevgeny Alexandrovich,**
Head, Rossotrudnichestvo Agency
- 19. PUKHOV, Ruslan Nikolayevich,**
Director, Center for Analysis of Strategies and Technologies
- 20. RAZLIVAYEV, Anton Alexeyevich,**
Deputy Director, Department of Bilateral Cooperation, Russian Ministry of Economic Development
- 21. SUSLOV, Dmitry Vyacheslavovich,**
Deputy Director, Center for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), HSE University
- 22. TKACHENKO, Vsevolod Igorevich,**
Director, Department of Africa, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation
- 23. VELIKIKH, Grigory Pavlovich,**
Deputy Director, Roskongress Foundation
- 24. YEMELYANOV, Andrei Lvovich,**
Professor, Department of Oriental Studies, MGIMO University
- 25. ZAISER, Nataliya Gerbertovna,**
Chair of the Board, Africa Business Initiative UNION

Научное издание

**АФРИКА:
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ
ДЛЯ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

Доклад по итогам ситуационного анализа

Художник О. В. Мазурина

Корректор М. В. Чуланова

Подписано в печать 27.10.2021.

Формат 60×84 1/8 . Гарнитура «Newton».

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 19,5. Тираж 100 экз.

Заказ №

Издательство «Международные отношения»

123022, Москва, ул. 1905 года, д. 7, стр. 1

Тел.: 8 (495) 280-05-25; 8 (968) 420-33-35

www.imobook.ru

e-mail: info@inter-rel.ru

Отпечатано с оригинал-макета
издательства «Международные отношения»



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ



Международные отношения