

Мировое развитие. Выпуск 22

**Глобальное управление:
кризис или трансформация?**

Москва
ИМЭМО РАН
2021

УДК 338.2

ББК 65.5

Гло 547

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений Е.М. Примакова»

Рецензенты:

доктор политических наук И.Л. Прохоренко

кандидат политических наук М.В. Харкевич

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:

Ф.Г. Войтоловский, Н.И. Иванова, Ю.Д. Квашнин, И.С. Королев, Н.А. Косолапов,
А.В. Ломанов, Э.Г. Соловьев

Редакционная коллегия выпуска:

А.А. Алешин, Ю.А. Баронина, А.Р. Борисова, К.Р. Вода, Е.В. Киенко, З.А. Мамедьяров,
Д.Э. Моисеева, А.А. Невская, М.С. Павлова, П.П. Тимофеев, Е.М. Харитонова, М.В. Хорольская

Гло 547

Глобальное управление: кризис или трансформация? (Мировое развитие. Выпуск 22)
/ Под ред. А.А. Алешина, Ю.А. Барониной, А.Р. Борисовой и др. – М.: ИМЭМО РАН,
2021. – 225 с.

ISBN 978-5-9535-0590-1

DOI:10.20542/978-5-9535-0590-1

Текущий выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Международной конференции молодых ученых, состоявшейся 29–30 октября 2020 г. в ИМЭМО РАН. В сборнике рассматриваются основные подходы к теоретическому осмыслению и изучению проблем глобального управления, основные акторы, уровни и объекты этого феномена. Показаны экономические, социальные и гуманитарные аспекты глобального управления. Особое внимание уделено региональному уровню, на котором возникают новые проблемы, требующие глобальных решений, отдельные регионы предлагают собственные самобытные ответы на общемировые вызовы. Издание предназначается для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, а также всех интересующихся актуальными тенденциями развития мировой экономики и международных отношений.

Global governance: crisis or transformation? (Global Development, iss. 22) / Aleshin A.A., Baronina Yu.A., Borisova A.R. et al., eds. – Moscow, IMEMO, 2021. – 225 p.

ISBN 978-5-9535-0590-1

DOI:10.20542/978-5-9535-0590-1

The current issue of IMEMO's series "Global Development" is based on the agenda of the eponymous International conference of young scholars, which was held at the Primakov Institute of World Economy and International Relations (October, 29–30, 2020). The authors examine the main approaches to the conceptualization and study of global governance problems, the main actors, levels and objects of this phenomenon. The economic, social and humanitarian aspects of global governance are shown. Special attention is paid to the regional level, where new problems requiring global solutions arise; at the same time, different regions offer their own distinctive answers to global challenges. This edition is intended for researchers, political and economic analysts, high-school teachers, post-graduate students and a broader range of everyone interested in world economy and international relations.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0590-1

© ИМЭМО РАН, 2021

© Коллектив авторов, 2021

Оглавление

Глобальное управление: подходы к изучению, контекст и основные акторы..	4
<i>Полулях Д.С.</i> Какая теория глобального управления нам нужна?	4
<i>Артеев С.П.</i> Новые политические пространства: подходы к концептуализации понятия в научном дискурсе	12
<i>Бордовских А.Н.</i> Экологический переход как новая стратегия политической силы	19
<i>Ромашкина В.А.</i> Причины и противоречия экономической конфронтации США и КНР ..	28
<i>Чудинова К.О.</i> «Торговые войны» США с Японией и Китаем: история и перспективы ..	40
<i>Вода К.Р.</i> Участие КНР, Японии и Республики Корея в миротворческих операциях ООН	48
Инструменты, возможности и перспективы регулирования глобальных экономических процессов	58
<i>Дубинкина К.А.</i> Проблема определения субъектов регулирования глобальных экономических процессов	58
<i>Большаков А.В.</i> Великобритания в системе глобального экономического управления: смена стратегии	64
<i>Никулин К.А.</i> Корпоративная природа испанской «зеленой» энергетики	71
<i>Гутник А.В.</i> Государственное регулирование ПИИ в Польше	81
<i>Нагимова А.З.</i> Инвестиционные стратегии многосторонних банков развития на примере Исламского банка развития.....	90
Социальные и гуманитарные глобальные и региональные проблемы ...	98
<i>Афанасьев А.А.</i> Научная дипломатия как инструмент глобального взаимодействия....	98
<i>Сидорова А.А.</i> Массовые открытые онлайн-курсы как инструмент глобального управления	107
<i>Рустамова Л.Р.</i> Международные спортивные организации и ТНК в глобальном управлении	114
<i>Кошкин П.Г.</i> «Дипфейки» — новый технологический вызов в международных отношениях.....	122
<i>Клещенко Л.Л.</i> Деятельность международных правозащитных организаций в Латинской Америке	128
Региональные ответы на глобальные вызовы.....	136
<i>Матюхова Е.И.</i> Деятельность Германии по вопросам миграции в «Большой двадцатке». ..	136
<i>Шогунц А.В.</i> Особенности регулирования миграции в Италии.....	144
<i>Трухачев В.В.</i> Глобализация глазами Чехии и Австрии.....	154
<i>Соколова П.С.</i> Балканы: опыт глобального управления конфликтами.....	163
<i>Джокич А.</i> Инициатива «мини-Шенген» как модель региональной интеграции Западных Балкан – продолжение или замена евроинтеграции?.....	174
<i>Борейко А.В.</i> Протесты в Чили и Боливии: глобальный кризис на региональном уровне ...	181
<i>Арабаджян А.З.</i> АЛБА как латиноамериканская альтернатива неолиберальной глобализации.....	189
<i>Куприянов А.В.</i> Структуры глобального управления Индийским океаном: прошлое, настоящее и будущее	200
<i>Ширгазина Э.Р.</i> Проблемы и перспективы взаимодействия Индии и Китая с государствами «Гималайского пояса».....	208
Abstracts.....	217

Глобальное управление: подходы к изучению, контекст и основные акторы

Полулях Д.С.*

Какая теория глобального управления нам нужна?

В статье предпринята попытка определить наиболее перспективные направления развития теоретической мысли по теме глобального управления на основе анализа существующей критики концепции. Не отрицая достоинств предыдущих поколений исследователей теории глобального управления, отметим, что новое должно развивать концепцию глобального управления как прежде всего аналитический инструмент для исследования мировой политики, задача которого – выявлять механизмы мирорегулирования, выводить закономерность их функционирования и прогнозировать изменения. Для этого исследователи должны сосредоточить усилия на кодификации механизмов управления, исследовании политики, пространства и динамики глобального управления в рамках теорий среднего уровня.

Ключевые слова: глобальное управление, теория международных отношений, мировая политика, турбулентность в мировой политике.

Исследования по глобальному управлению сегодня находятся в противоречивом состоянии. Концепция «*global governance*» продолжает привлекать исследователей и имеет горячих сторонников, но также вызывает мощную академическую критику. Необходимость регулирования глобальных процессов осознается повсеместно, как и важность теоретико-аналитического осмысления этого процесса, но дискурс «не работающего» глобального управления распространяет пессимизм среди ученых. С нашей точки зрения, концепция глобального управления содержит в себе потенциал для преобразования, который позволит ей сохранить актуальность и практическую полезность в современных условиях. Цель статьи – определить наиболее перспективные направления развития теоретической мысли по теме глобального управления на основе анализа существующей критики концепции и учета наиболее ценных и актуальных замечаний.

Поколения исследований глобального управления

Первое поколение исследований глобального управления сформировалось под влиянием либерально-рационалистической традиции в теории международных отношений (ТМО) и ставило своей целью прежде всего осмысление измененных глобализацией реалий мировой политики¹.

В 1990-е гг. американским исследователем Дж. Розенау была выдвинута амбициозная программа исследований и дано известное определение глобального управления как «системы правления на всех уровнях человеческой деятельности –

* Полулях Даниил Сергеевич – к. полит. н., ассистент Кафедры сравнительной политологии факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова (polulyakhdanil@mail.ru). Статья поступила в редакцию 31.05.2020.

¹ Coen D., Pegram T. Towards a Third Generation of Global Governance Scholarship // Global Policy. Vol. 9. Issue 1. 2018. P. 107-113.

от семьи до международной организации – в которой достижение целей посредством осуществления контроля имеет транснациональные последствия»².

В исследованиях первого поколения теория и практика шли бок о бок, и примерно в это же время была создана международная Комиссия по глобальному управлению. В своем нашумевшем докладе «Наше глобальное соседство» (1995 г.) Комиссия определила глобальное управление как «совокупность различных способов, которыми индивиды и институты, публичные и частные, управляют своими общими делами. Это непрерывный процесс, посредством которого могут быть учтены противоречивые или разнообразные интересы и приняты совместные меры»³. Такие смелые и широкие подходы способствовали популяризации понятия глобального управления: в академической среде оно дарило надежду на «постмеждународный» поворот в исследованиях мировой политики, а в политической – на переход к новому, постконфликтному миропорядку. К тому же связь теории и практики глобального управления создавала у исследователей ощущение сопричастности к общему прогрессивному проекту.

Второе поколение пошло по пути специализации: оно породило множество разных, но слабо связанных друг с другом исследований по различным теоретическим и прикладным проблемам глобального управления⁴. В связи с этим представителями данного поколения исследований так и не было предложено нового общепризнанного подхода.

Тем не менее, концепция продолжила привлекать к себе внимание. Более того, к середине 2000-х гг. понятие глобального управления достигло пика популярности, став своеобразной академической знаменитостью, а само глобальное управление превратилось в одну из центральных тем международных исследований.

Сегодня, однако, концепцию глобального управления нельзя назвать сложившейся теорией. Кроме того, в академической среде активны скептики, задающие концепции неудобные вопросы. Не способствовало ее укреплению также постепенное снижение популярности самой темы⁵. И действительно, сегодня о глобальном управлении говорить больше не модно, равно как и о глобализации и «глобальном» в целом. По нашему мнению, путь дальнейшего развития теории лежит через обращение к аргументам критиков и учет наиболее ценных и актуальных замечаний. Обратимся же к основным из таких замечаний.

Критика концепта глобального управления

1. *Расплывчатые концептуальные границы.* Классическое определение глобального управления, предложенное Дж. Розенау, отличается чрезвычайной широтой. В ранних подходах, кроме того, глобальное управление часто характеризовалось в отрицательных и, соответственно, очень неточных и размытых терминах вроде «управление без правительства», «кризис суверенитета», «постмеждународная политика»⁶. По сути, понятие глобального управления

² Rosenau J.N. Governance in the Twenty-first Century // Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations. 1995. №1(1). P. 13.

³ Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford/New York: Oxford University Press. 1995. P. 2.

⁴ Coen D., Pegram T. Towards a Third Generation of Global Governance Scholarship // Global Policy. 2018. Vol. 9. Issue 1. P. 107-113.

⁵ Overbeek H. et al. Forum: Global Governance: Decline or Maturation of an Academic Concept? // International Studies Review. 2010. №12. P. 699; Полулях Д.С. Кризис дискурса глобального управления и его последствия // Кризис цивилизации в контексте политических процессов XXI века / Под ред. А.И. Костина. – М.: Издательство Московского университета, 2016. С. 258-271.

⁶ Zürn M. Contested Global Governance // Global Policy. 2018. Vol. 9. Issue 1. P. 138-145.

выступало не аналитическим инструментом, а понятием-заполнителем для обозначения нового миропорядка, характеристики которого для исследователей были не совсем ясны⁷. Широкое определение глобального управления стало попыткой настолько полно ответить на вопрос «чем является глобальное управление» (активность всех акторов на всех уровнях во всех проблемных полях с использованием всевозможных инструментов), что стало непонятно, чем же глобальное управление *не* является. Это привело к размыванию понятия, что только усугубилось частотой и необычайной свободой его употребления. Как следствие, аналитическая ценность понятия упала.

Идея глобального управления перекроила устоявшиеся концептуальные рамки в ТМО и за ее пределами, попытавшись оккупировать мировую политику как теоретическое направление в целом. Так, ярлык глобального управления нередко применяется к исследованиям в таких разнородных областях, как транснациональные отношения, международные организации и режимы, мировое лидерство, миропорядок и система международных отношений.

Теория глобального управления нуждается в более четком определении своих концептуальных границ, но в призма очень широкого подхода это сделать затруднительно.

2. *Фрагментированность исследований.* Современные исследования глобального управления освещают самую разнообразную тематику: от мирового природоохранного режима до глобального управления здоровьем, от роли межправительственных и неправительственных организаций в глобальном управлении до влияния на него эпистемических сообществ и организованной преступности⁸. Глобальное управление исследуется не только в рамках либеральной, но также реалистской, марксистской, конструктивистской и критической парадигмах; не только в ТМО, но также в области международного права, исследованиях Европейского союза и др.⁹

Некоторые комментаторы позитивно отреагировали на цветущее разнообразие исследований, в особенности умножение парадигмальных нарративов по глобальному управлению. И действительно, теория глобального управления нуждается в преодолении односторонних либерально-глобалистских ориентаций, которые доминировали в ранних концепциях.

При всей ценности предложенных аналитических призм, теоретических находок и собранного в ходе исследований эмпирического материала, необходимо заметить, что фрагментация предметного поля усложняет теорию по горизонтали, но не углубляет ее. Без усилий по «наведению мостов» между областями исследования они остаются изолированными, не внося вклада в понимание общих паттернов мироуправления. Показательно в этом отношении плачевное состояние ТМО, где сторонники разных парадигм и школ публикуются в разных журналах и практики не пересекаются на конференциях¹⁰.

3. *Антиисторичность, аполитичность и статичность.* С точки зрения критических теорий, концепция глобального управления, как и другие «прагматические» подходы в мейнстриме международных исследований, отличается антиисторичностью, аполитичностью и статичностью¹¹.

⁷ Finkelstein L.S. What Is Global Governance? // Global Governance. 1995. Vol. 1. No. 3. P. 368.

⁸ Zürn M. A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 6.

⁹ Coen D., Pegram T. Wanted: A Third Generation of Global Governance Research // Governance. №28 (4). 2015. P. 417-420.

¹⁰ Weiss T.G., Wilkinson R. Global Governance to the Rescue: Saving International Relations? // Global Governance. №20. 2014. P. 22.

¹¹ Overbeek H. et al. Op. cit. P. 698.

Антиисторичность здесь понимается как неспособность теории увидеть роль исторических обстоятельств в своем развитии. Антиисторичность связана с аполитичностью. По мнению критиков, доминирующие интерпретации глобального управления (в частности предложенные Комиссией), представляют его как аполитичный или пост-политический взгляд на мировую политику, как будто в последней властные факторы больше не играют значимой роли на фоне формирования глобальных интересов человечества¹².

Статичность же концепции связана с неспособностью или нежеланием рассмотреть мирорегулирование в динамике, оценить, как исторические изменения влияют или могут повлиять на его характер.

Идея глобального управления, несомненно, несет на себе отпечаток мировой идеологической и властной конъюнктуры первого постбиполярного десятилетия с ее наивным глобалистским оптимизмом. По мнению Х. Овербека, концепция была кооптирована для служения целям доминирующих сил, которые использовали ее для сокрытия политических интересов за пост-политическими лозунгами¹³. Но геополитические условия с тех времен серьезно изменились. В условиях кризиса американоцентричного либерального мирового порядка существующие нормы, ценности и принципы мирорегулирования все больше оспариваются. Не случайно, замечает Овербек, идея глобального управления именно в этот момент начинает терять популярность¹⁴.

Аполитичность концепции глобального управления также часто видится в том, что предпочтение понятия «глобальное управление» понятию «глобальная политика» якобы уводит нас от вопроса, кто именно режиссирует мировые дела, определяет глобальные цели и вкладывает в них свои интересы. Мировая политика выхолащивается до чисто технического менеджмента и исполнения неоспариваемых решений.

Действительно, исследования по глобальному управлению, особенно в первом поколении, часто отличались «менеджерским», технократическим уклоном в противоположность политическому. Стоит, однако, отметить, что в концепте «*global governance*» уже заложен потенциал к исследованию политических вопросов: понятие «*governance*» в противоположность понятию «*management*» делает акцент именно на политической коммуникации акторов по определению целей управления¹⁵.

В целом, существование исторически укорененного дискурса глобального управления не означает что аналитическая концепция, популяризированная этим дискурсом, всегда будет развиваться в его тени. По нашему представлению, исследования глобального управления постепенно движутся в сторону осознания важности политической деятельности и вопросов власти. Но даже в ранних подходах нередко упоминалась необходимость «согласования конфликтующих интересов», то есть политического диалога между акторами.

4. *Глобальное управление не глобально.* Концепция, как утверждают другие критики, игнорирует реалии стран «третьего мира», многие из которых исключены из процесса управления миром или не соответствуют европоцентричным

¹² Ibid. P. 706.

¹³ Ibid. P. 697-698; Zürn M. A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 5.

¹⁴ Dingwerth K., Pattberg P. Global Governance as a Perspective on World Politics // Global Governance. 2006. Vol. 12. No. 2. P. 195-196; Overbeek H. et al. Op. cit. P. 698-701.

¹⁵ Полулях Д.С., Жужа Д.Ю. Политические аспекты глобального управления природными ресурсами // Вестник Московского университета. – Сер. 12: Политология. – 2012. – №1. С. 78-79; Буренко В.И. Власть – политика – управление в системе отношений «общество-государство» // Труды МГУУ Правительства Москвы. 2005. №4 С. 247-261.

стандартам эффективного глобального управления. Трансграничное управление, подразумевающее «в значительной степени однородную координацию действий на основе правил по поводу "глобальных" политических проблем», в мире присутствует, но не охватывает весь земной шар. Соответственно, у некоторых исследователей возникают сомнения, что глобальное управление вообще существует¹⁶. В данном контексте рассуждений глобальное управление предстает как типичная западная концепция, выработанная на основе опыта стран группы ОЭСР и в дальнейшем слепо распространенная на весь мир.

В контексте современных дискуссий о «деглобализации» проблема гомогенности, единства и координации в глобальном управлении встает особенно остро, добавляя претензии к концепции, некогда известной своим глобалистским оптимизмом¹⁷.

С нашей точки зрения, глобальное управление как аналитическую призму делает уникальным относительно широкое понимание инструментов управления, которое не ограничивается строго-формалистским подходом, а включает множество различных формальных и неформальных контрольных механизмов, пересекающих границы стран и регионов¹⁸. Так, вопреки поверхностной критике, даже в «несостоявшихся государствах» спонтанно возникают причудливые, но реальные «сферы компетенции», подключенные к глобальному миру¹⁹.

С другой стороны, в литературе по глобальному управлению недостаточно внимания уделено изучению региональных и местных отличий в практиках глобального управления. Необходимо избегать бездумной «глобализации» партикулярных управленческих стратегий, видеть пределы их влияния, но также и связь с другими стратегиями на разных уровнях управления.

В связи с изложенным, некоторые критики указывают, что громкий лейбл «глобальное управление» не совсем точно отражает гораздо более скромное предметное поле, в котором реально трудятся современные исследователи. Не раз предпринимались попытки использовать более точные или, по крайней мере, более скромные наименования для концепции. Ни одному из них, однако, не удалось вытеснить «глобальное управление», так как последнее остается одним из самых узнаваемых «брендов» в ТМО²⁰.

Не отрицая обоснованности замечаний к сбивающему с толку наименованию, стоит сказать, что пока исследователи разделяют представление о том, что *на самом деле* подразумевается под глобальным управлением, данное обстоятельство не будет непроходимым препятствием для развития теории²¹.

Современная научная литература по глобальному управлению

Вышеизложенная критика разделила ученых, ассоциирующих себя с исследованиями глобального управления, на несколько групп.

Сегодня развивается направление исследований глобального управления, которое М. Хофферберт и Д. Ламбах называют «неоклассическим»²². Не обращая

¹⁶ Overbeek H. et al. Op. cit. P. 703.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Rosenau J.N. Governance in the Twenty-first Century // Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations. 1995. №1(1). P. 13; Overbeek H. et al. Op. cit. P. 708-709.

¹⁹ Overbeek H. et al. Op. cit. P. 714.

²⁰ Zürn M. A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation. Oxford: Oxford University Press, 2018. P. 5.

²¹ Overbeek H. et al. Op. cit. P. 696.

²² Hofferberth M., Lambach D. "It's the End of the World As We Know It": World Politics in a Post-Governance World // Global Governance. Forthcoming 2020.

излишнего внимания на рассуждения о так называемом кризисе идеи и практики глобального управления, ученые этого направления уверены, что все те тенденции, о которых говорили классики концепции в 1990-е гг., продолжают действовать и сегодня. Представители второго, «скептического» направления видят множество ограничений для развития теории: для одних проект глобального управления с самого начала был обречен на провал, в то время как для других он имел перспективы, но так и не состоялся под ударами теоретических и эмпирических вызовов.

Мы, однако, будем придерживаться третьего направления, преодолевающего ограничения первых двух. Его сторонники считают, что исследования должны оставаться чувствительными к критике, чтобы иметь возможность распознавать ограничения теории и пытаться преодолеть их. Работы по глобальному управлению 1990-х гг. все же отражали свое время, и современные исследования должны учитывать изменившиеся реалии. У глобального управления как аналитической концепции есть множество недостатков, и, возможно, она действительно переживает кризис, но аналитический потенциал концепции далеко не исчерпан²³. Требуется эволюционный переход к новому, третьему по классификации Д. Коэна и Т. Пеграма, поколению исследований глобального управления²⁴. Конечно же, у каждого исследователя в рамках этого направления свой взгляд на то, чем должно характеризоваться новое поколение.

Некоторые ученые сомневаются в необходимости и даже возможности привести исследования по глобальному управлению к какому-то общему знаменателю²⁵. И действительно, учитывая обилие различных интерпретаций, концептуальных подходов и направлений исследования, не стоит ожидать их конвергенции и выработки общей теории. С другой стороны, атомизированные исследования вряд ли внесут вклад в понимание общих закономерностей глобального управления.

По нашему мнению, объединение ученых все же необходимо, но не вокруг «единственно верного» взгляда на глобальное управление, а прежде всего в стремлении сделать глобальное управление серьезной, отдельной теорией. Ниже изложены наши предложения по движению теории в этом направлении.

На пути к новому этапу исследований глобального управления

1. *Более четкое предметное поле.* Предметное поле теории не должно быть необъятным в духе первого поколения, но его сужение до формулы «МПО плюс»²⁶ также нежелательно, так как огромный потенциал заключается именно во включении в анализ неформальных и неочевидных аспектов управления²⁷.

Теории глобального управления необходимо максимально отделиться от уже существующих направлений исследования в ТМО. Пересечения с ними неизбежны, но попытка совмещать под концептуальным зонтиком глобального управления высокоабстрактные рассуждения о разнородных материях глобальной политики во многом обесмысливают понятие. С нашей точки зрения, ядром предметного поля исследований глобального управления должны быть конкретные

²³ Weiss T.G., Wilkinson R. Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change // International Studies Quarterly. 2014. №58. P. 207.

²⁴ Coen D., Pegram T. Towards a Third Generation of Global Governance Scholarship // Global Policy. 2018. Vol. 9. Issue 1. P. 107-113.

²⁵ Hofferberth M., Lambach D. Op. cit.

²⁶ МПО – международные политические организации.

²⁷ Finkelstein L.S. Ibid. P. 367-372; Weiss T.G., Wilkinson R. Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change // International Studies Quarterly. 2014. №58. P. 210.

механизмы, обеспечивающие управляемость мира в аспектах эффективности, представительности и легитимности. Важнейшей задачей исследований должно стать выявление закономерностей или хотя бы тенденций развития глобального управления, что позволит в том числе прогнозировать изменения.

2. *Преодоление фрагментированности исследований.* Важнейшая задача – преодолеть парадигмальную обособленность исследований по глобальному управлению в рамках ТМО.

Для Т. Вайса и Р. Уилкинсона парадигмальная разрозненность – это проблема современной ТМО в целом, но именно тематика глобального управления способна заново установить связи между теоретическими школами и вдохнуть жизнь в увядающую дисциплину. Для этого авторы призывают к инициации нового «большого спора» между парадигмами, который должен развернуться вокруг проблем мирорегулирования²⁸.

Оставляя в стороне вопрос реалистичности такой дискуссии в современных условиях, нужно заметить, что споры между доктринами и «измами» вокруг «больших вопросов» скорее всего не помогут создать аналитически ценную теорию глобального управления.

По нашему мнению, наибольший потенциал содержится в эклектических, межпарадигмальных, а в перспективе и постпарадигмальных эмпирически ориентированных теориях среднего уровня²⁹. Это означает, что теории глобального управления стоит задаваться конкретными аналитическими вопросами о проблемах реального мира, создавать эмпирически укорененные выводы, не пытаясь их встраивать в метанарративы³⁰.

Не меньшее значение имеет принятие междисциплинарного подхода, а также преодоление замкнутости исследований отдельных проблемных областей глобального управления путем создания более общих концепций или развития «портативности» локальных концепций.

3. *Политика глобального управления.* Необходимо развить потенциал понятия «*global governance*» по исследованию вопросов политики. Это означает повышение внимания к проблемам власти, иерархии, неравенства, споров и конкуренции в глобальном управлении. Как показывают события последних лет, тема конфликтности в глобальном управлении не менее важна, чем традиционная тема сотрудничества.

Необходимо преодолеть ассоциацию глобального управления с попыткой направить объединенное человечество к лучшему, бесконфликтному мировому порядку. Глобальное управление – это «не Царство Небесное», оно может быть плохим и вредным³¹. Необходимо принять существование дисбалансов в глобальном управлении, исследовать их, видеть их последствия и, одновременно, возможности для исправления.

При анализе власти в глобальном управлении дабы не впасть в ловушку позитивизма важно также обращать внимание на структурную и дискурсивную власть³². Особый интерес представляют властные последствия распространения самого дискурса глобального управления.

²⁸ Weiss T.G., Wilkinson R. Global Governance to the Rescue: Saving International Relations? // Global Governance. 2014. №20. P. 19–36.

²⁹ Lake D.A. Theory Is Dead, Long Live Theory: The End of the Great Debates and the Rise of Eclecticism in International Relations // European Journal of International Relations. 2013. №19(3). P. 567–587.

³⁰ Hofferberth M., Lambach D. Op. cit.

³¹ Overbeek H. et al. Op. cit. P. 715.

³² Power in Global Governance. Edited by Michael Barnett and Raymond Duval. Cambridge: Cambridge University Press. 2005. 368 p.

4. *Динамика глобального управления.* Важно рассматривать глобальное управление в исторической динамике, то есть не только в настоящем, но также в прошлом и даже будущем³³. Внимание к генезису современных механизмов управления поможет лучше понять особенности их текущего состояния и направление изменений. В связи с этим контрпродуктивным было бы ограничивать понимание глобального управления только одним модусом «управления без правительства», так как потенциально могут существовать и более жесткие формы организации³⁴. Необходимо развивать подходы, характеризующие особенности глобального управления в условиях кризиса/турбулентности/транзита власти. Регулирующие институты испытывают сложности в подобные периоды, но нельзя говорить, что теория глобального управления здесь неприменима³⁵.

5. *Пространство глобального управления.* Исследования глобального управления должны больше обращаться к политико-компаративным методам для того, чтобы понять, как региональные, географические, цивилизационно-культурные и национальные различия в мире влияют на процессы глобального управления³⁶. В связи с интенсивной тенденцией макрорегионализации в мировой политике представляется своевременным обратиться к региональному уровню глобального управления. Это означает не пресловутую замену глобального управления региональным, а понимание роли регионального уровня во взаимозависимой системе многоуровневого глобального управления³⁷.

Проблематика глобального управления пережила периоды как взлета, так и падения интереса к себе. Произойдет ли новый всплеск интереса, зависит во многом от того, окажется ли современная турбулентность мировой политики преходящей. Аналитиков это, однако, не должно сильно беспокоить. Отсутствие горячих обсуждений по тематике может даже создать благоприятную атмосферу для развития теории глобального управления как приземленного, базирующегося на эмпирике эклектического направления исследований.

Независимо от уровня популярности, проблематика глобального управления будет сохранять релевантность, ведь необходимость совершенствования и, следовательно, понимания механизмов глобального управления ощущается не меньше, а даже больше. Актуальным, с нашей точки зрения, будет взгляд на глобальное управление, в котором предусмотрено место темам политики, пространства и динамики глобального управления.

³³ Weiss T.G., Wilkinson R. Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change // International Studies Quarterly. 2014. №58. P. 207–215; Weiss T.G., Wilkinson R. Rethinking Global Governance. Cambridge, Polity Press. 2019. 160 p.

³⁴ Weiss T.G., Wilkinson R. Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change // International Studies Quarterly. 2014. №58. P. 211.

³⁵ Rosenau J.N. Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World / J.N. Rosenau. – Cambridge: Cambridge University Press. 1997. P. 55-56; Полулях Д.С. Кризис дискурса глобального управления и его последствия // Кризис цивилизации в контексте политических процессов XXI века / Под ред. А.И. Костина. – М.: Издательство Московского университета, 2016. С. 258-271.

³⁶ О применении сравнительного метода в исследованиях мировой политики см. Чихарев И.А., Полулях Д.С. Сравнительная мировая политика: Основное течение или одно из направлений? // Политическая наука. 2015. № 4. С. 7-21.

³⁷ Полулях Д.С. Эволюция стратегий глобального управления // Политическая наука. 2012. № 4. С. 214-239.

Новые политические пространства: подходы к концептуализации понятия в научном дискурсе

В статье исследуется феномен «новых политических пространств» (НПП) как важной составляющей формирующегося мироустройства. Автор выделяет пять основных подходов к выделению НПП в современном российском научном дискурсе. Обозначаются ключевые характеристики НПП и методологические подходы, которых придерживаются ведущие исследователи. Отмечается, что НПП делятся на два типа – «географические» (территориально-обусловленные) и «социологические» (территориально-независимые). Автор приходит к выводу, что «социологические» пространства пока менее исследованы, но их роль будет возрастать по мере эволюции международного взаимодействия.

Ключевые слова: новые политические пространства, новый мировой порядок, общие пространства, международный регион, пространство без общей территории, новые акторы.

Трансформация Вестфальской модели мира проявляет себя в виде множества феноменов на международном и национальном уровнях. Транснациональность как стирание четких границ между внутренней и внешней политикой также является одной из характерных черт современности. Формирование «новых политических пространств» (НПП) привлекает к себе значительное внимание исследовательского сообщества в России и за рубежом. Однако при этом концептуализация понятия «новые политические пространства», по сути, до сих пор не проведена. Отсутствует не только общепринятая дефиниция, но и общепризнанное предметное поле. В результате в контексте проблематики глобального управления ряд аспектов НПП остается за рамками предметного поля. Всё это порождает необходимость провести обзор основных трактовок понятия, чтобы в дальнейшем операционализировать его нишу в международно-политических исследованиях.

В современном российском научном дискурсе можно выявить несколько основных подходов к пониманию НПП:

1. *НПП как новый мировой порядок или новая система международных отношений:* А.А. Дынкин, А.Г. Арбатов, В.Г. Барановский, А.И. Никитин;
 2. *НПП как общие пространства*, то есть новые территории, вовлекаемые в мировую политику: А.В. Фененко, А.Д. Богатуров;
 3. *НПП как международный регион:* М.В. Стрежнева;
 4. *НПП как новые формы политического участия:* Д.С. Мартьянов;
 5. *НПП как пространство без общей территории:* П. Бурдые
- Каждый из представленных подходов нуждается в более подробном анализе.

1. НПП как новая модель международного взаимодействия. Ученые, придерживающиеся данного понимания, воспринимают НПП через смену статуса

* *Артеев Сергей Павлович* – к.полит.н., научный сотрудник сектора анализа политических изменений и идентичности Отдела сравнительных политических исследований Центра сравнительных социально-экономических и политических исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН; старший преподаватель кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России (artsp7@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 30.03.2020.

акторов, перераспределение международного баланса сил в пользу новых игроков, преимущественно под ними понимаются крупнейшие государства Азии. В их работах отмечается сильное влияние неполитических сфер на трансформацию мировой политической системы. В таком понимании, прежде всего, речь идет о новой конфигурации субъектов глобального политического пространства.

Множество ведущих ученых занимаются этой проблематикой. Дискурс по проблематике миропорядка отличается широтой, даже полярностью представленных позиций. Положение осложняется еще и тем, что как в зарубежных, так и российских исследованиях отсутствует единая общепринятая трактовка термина «миропорядок». Дифференциация стала усиливаться после окончания холодной войны и прекращения существования биполярной системы. Знаковые концепции Ф. Фукуямы¹ с его идеей «конца истории» и «столкновение цивилизаций» С. Хантингтона² 1990-х гг. не сумели предвосхитить будущие процессы в полной мере. В первом случае миропорядок понимается как завершение идеологической и экономической эволюции человечества, во втором – как превращение различных цивилизаций в основных действующих международных игроков. Между тем в 2000-2010-е гг. международная обстановка становится еще более сложной и подчас хаотичной, что только усиливает количество предлагаемых подходов к пониманию явления.

Российские исследователи также внесли свой значительный вклад. Для школы ИМЭМО РАН характерно отождествление понятия «мировой порядок» и «система международных отношений». Этот вывод вытекает из трудов Е.М. Примакова³ и А.А. Дынкина⁴. Сходной позиции придерживаются и другие исследователи из этого ведущего академического учреждения – А.Г. Арбатов⁵, В.Г. Барановский⁶, В.И. Пантин и В.В. Лапкин⁷. Распространена данная позиция и среди представителей иных ведущих интеллектуальных центров России, среди которых можно отметить П.А. Цыганкова (МГУ им. М.В. Ломоносова)⁸, Д.В. Тренина (Московский центр Карнеги)⁹, А.В. Кортунова (Российский совет по международным делам)¹⁰. Между тем А.Д. Богатуров считает, что международный порядок и мировой порядок – разные явления. По его мнению, международный порядок – взаимодействие разнородных факторов, прежде всего, основанных на потенциале игроков, а мировой порядок охватывает лишь страны либеральной демократии и, помимо потенциалов государств, значительную роль там играют нормы и правила, то есть институты¹¹. По мнению А.И. Никитина, миропорядок – относительно

¹ Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ, 2015. 575 с.

² Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. М.: АСТ, 2017. 638 с.

³ Примаков Е.М. Вызовы и альтернативы многополярного мира: роль России. М.: Издательство Московского университета, 2014. 320 с.

⁴ Россия в полицентричном мире / Под ред. А.А. Дынкина, Н.И. Ивановой. М.: Весь Мир, 2011. 580 с.

⁵ Арбатов А.Г. Крушение миропорядка? // Россия в глобальной политике. 2014. № 4. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/krushenie-miroporyadka/> (дата обращения: 03.03.2020).

⁶ Барановский В.Г. Новый миропорядок: преодоление старого или его трансформация? // Мировая экономика и международные отношения. 2019. № 5. С. 7-23.

⁷ Пантин В.И., Лапкин В.В. Трансформации политических пространств в условиях перехода к полицентричному миропорядку // Полис. Политические исследования. 2018. № 6. С. 47-66.

⁸ Цыганков П.А. Относительность расхождений и пределы совмещения реализма и либерализма в трактовке вопросов миропорядка // Политическая наука. 2017. Спецвыпуск. С. 234-244.

⁹ Тренин Д.В. Одинокое плавание. Москва: Изд-во Р. Элинина, 2009. 179 с.

¹⁰ Кортунов А.В. Между полицентризмом и биполярностью: о российских нарративах эволюции миропорядка. Рабочая тетрадь РСМД № 52/2019. URL: <https://russiancouncil.ru/activity/workingpapers/mezhdu-politsentrizmom-i-bipolyarnostyu-o-rossiyskikh-narrativakh-evolyutsii-miroporyadka/#detail> (дата обращения: 01.03.2020).

¹¹ Богатуров А.Д. Международный порядок в наступившем веке // Международные процессы. 2003. № 1. С. 6.

устойчивое и достаточно стабильное, хотя и ограниченное в историческом времени состояние международной системы, характеризующееся господством признаваемых большинством акторов (государственных и негосударственных) правил поведения на международной арене и основанное на балансе сил и интересов ведущих мировых держав и политических сил¹². Похожей точки зрения придерживается и влиятельный журналист-международник, главный редактор журнала «Россия в глобальной политике» Ф.А. Лукьянов, работы которого оказывают воздействие и на научный дискурс¹³.

Подводя итог рассмотрению НПП как новой модели международного взаимодействия, следует отметить, что основной упор делается на перераспределение силы между государствами как основными акторами. И такой подход тяготеет к реализму как теории международных отношений.

2. НПП как общие пространства. В данном случае НПП – это продолжение «старых» международных отношений преимущественно со «старыми» акторами в новых, ранее не слишком активно вовлеченных в мировую политику пространствах. При этом к новым пространствам относят полярные зоны (Арктика и Антарктика), космос, киберпространство.

Данная проблематика активно разрабатывается в России в 2010-е гг.¹⁴ Особенно большое внимание уделяется Арктике¹⁵, в том числе и военным аспектам¹⁶. Антарктика, как правило, рассматривается в связке с Арктикой, но постепенно интерес и к этому самому отдаленному региону мира возрастает и появляются примечательные публикации¹⁷. Международно-политические аспекты космической проблематики традиционно анализируются через призму ракетно-ядерных вооружений и противоракетной обороны¹⁸. Однако всё большее внимание привлекает к себе и «новый космос», связанный с успехами в развитии частной космонавтики¹⁹. Изучение киберпространства также подвержено секьюритизации, и события наподобие предполагаемого вмешательства одних стран в выборы в других

¹² Никитин А.И. Современный миропорядок: его кризис и перспективы // Полис. 2018. № 6. С. 32-33.

¹³ Лукьянов Ф.А. В Европе не знают, что делать с антироссийскими санкциями: Политолог Федор Лукьянов о новом миропорядке после терактов во Франции// Лента.ру. 21.11.2015. URL: <https://lenta.ru/articles/2015/11/21/europe/> (дата обращения: 03.03.2020).

¹⁴ Международные отношения России в "новых политических пространствах": Космос. Приполярные зоны. Воздушные и морские пространства. Глобальная информационная сфера / Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: URSS, 2011. 272 с.

¹⁵ Фененко А.В. Россия и соперничество за передел приполярных пространств // Мировая экономика и международные отношения, 2011, № 4. С. 16-29; Гудев П.А. Приоритеты США в Арктике // Мировая экономика и международные отношения. 2013, № 9. С. 49-60; Фененко А.В. Схватка «вслепую» за Глубинную Арктику// РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/skhvatka-vsleru-u-za-glubinnuyu-arktiku/?sphrase_id=35093844 (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁶ Крамник И. Высокоширотное противостояние// РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vysokoshirotnoe-protivostoyanie/?sphrase_id=35093844 (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁷ Лукин В. Антарктика и вопросы мироустройства // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/antarktika-i-voprosy-miroustrojstva/> (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁸ Райан К., Сараджян С. Уроки космоса для противоракетной обороны // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/uroki-kosmosa-dlya-protivoraketnoj-oborony/> дата обращения: 29.03.2020); Суслов Д. Курс на Марс: предвыборное послание Трампа и перспективы политики США // РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/kurs-na-mars-predvybornoe-poslanie-trampa-i-perspektivy-politiki-ssha/?sphrase_id=35093918 (дата обращения: 29.03.2020).

¹⁹ Ермаков А. «Новый космос» США. Занятие плацдармов на поле боя будущего // РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novyy-etap-militarizatsii-kosmosa/?sphrase_id=35093980 (дата обращения: 29.03.2020); Бочков Д. SpaceX по-китайски: как КНР вступает в коммерческую гонку за космос? // РСМД. URL: https://russiancouncil.ru/blogs/danil-bochkov/34266/?sphrase_id=35093980 (дата обращения: 29.03.2020).

государствах, сопровождающиеся громкими взаимными обвинениями, только усиливают эти тенденции²⁰. В целом дискурс по НПП в такой трактовке является сегментированным, что связано с различиями в критериях выделения каждого из обозначенных пространств.

Полярные зоны и космос стали предметом международных переговоров еще в первой половине – середине XX в., то есть в эпоху биполярной конфронтации. Тогда же была сформирована соответствующая нормативно-правовая база²¹. Нельзя сказать, что все вопросы были решены, но периферийный статус этих пространств с точки зрения разногласий великих держав позволял не заострять на этом внимание. Это можно обозначить как период конкурентной борьбы за превосходство, но без артикулированной необходимости разделить общие пространства по национально-территориальным сегментам.

Однако значение полярных зон резко актуализировалось в XXI веке в связи с бурным развитием высоких технологий. Теперь у человечества появилась реальная возможность осуществлять разведку и добычу полезных ископаемых там, где раньше сделать это было или невозможно технологически, или не было целесообразно экономически. Прежде всего речь идет о полярных зонах, точнее – Арктике. Некоторую роль сыграло и исчерпание старых месторождений углеводородного сырья, а также появление новых крупных потребителей наподобие Китая и Индии²². В пользу того, что технологический фактор является здесь определяющим, говорит и то, что Россия фактически остановила свои проекты по разработке нефтяных месторождений в Северном Ледовитом океане после введения западных санкций и выхода зарубежных нефтяных компаний из проектов по разработке российского арктического шельфа²³. Шельфовый принцип установления границ государств в морях и океанах восходит к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.²⁴ На протяжении многих лет это вызывает споры между арктическими государствами. В связи с этим задача заключения всеобъемлющего Международного договора по Арктике представляется трудновыполнимой. К тому же не следует воспринимать Арктику как закрытый клуб для восьми арктических и приарктических государств. Китай четко обозначил свои претензии на Арктику путем

²⁰ Орлов В. Неизбежен ли «Карибский кризис» в киберпространстве? // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/vse-pozvoleno-i-novaya-uyazvимость/> (дата обращения: 29.03.2020); Най Дж. У войны должны быть правила! // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/u-vojny-dolzhny-byt-pravila/> (дата обращения: 29.03.2020); Фумтер Э. Ядерное оружие в век информационных технологий // Россия в глобальной политике. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/yadernoe-oruzhie-v-vek-informacionnyh-tehnologij/> (дата обращения: 29.03.2020).

²¹ Международно-правовой статус Арктики. Досье // ТАСС. URL: <https://tass.ru/info/895685> (дата обращения: 01.03.2020); Договор об Антарктике. 01.12.1959 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901494> (дата обращения: 01.03.2020); Договор о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой. 05.08.1963. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1901293> (дата обращения: 01.03.2020).

²² "Сейчас значимость Арктики особенно велика": интервью с министром природных ресурсов и экологии Правительства РФ // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3586637> (дата обращения: 29.03.2020).

²³ Махмутов Т., Полосина Д., Косивец А. Санкционная активность США и ЕС [дата публикации: 12.10.2018] // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsionnaya-aktivnost-ssh-i-es-v-otnoshenii-rossii-posledstviya-dlya-arkticheskikh-proektov/> (дата обращения: 29.03.2020); Арктический вопрос // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4117915> (дата обращения: 29.03.2020).

²⁴ ООН. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (дата обращения: 01.03.2020).

строительства собственного ледокольного флота²⁵. Кроме того, следует помнить и о многочисленных негосударственных акторах, для которых Арктика – не арена геополитической борьбы, а дом. Сюда относятся и коренные малочисленные народы, и экологические неправительственные организации. С Антарктикой ситуация еще более сложная. На протяжении всего прошлого столетия свой суверенитет над территориями континента и его акваторией стремились утвердить самые разные государства. В отличие от Арктики, международный договор по Антарктике существует с 1959 г., но сегодня вновь актуализировался вопрос о территориальных претензиях со стороны ряда государств (Великобритания, Франция, Норвегия и другие), что ставит под угрозу сохранение Антарктиды и прилегающих водных поверхностей в качестве демилитаризованной зоны. При этом причины территориальных притязаний во многом связаны с вопросом о разработке месторождений полезных ископаемых как на самом материке, так и на его шельфе. Новые переменные в «полярные уравнения» вносит и фактор изменения климата. Является ли глобальное потепление благом с точки зрения освоения месторождений углеводородов в Арктике?

Мало шансов, что вопросы глобального управления Арктикой и Антарктикой будут решены по одной модели. Более того, вероятность успешного разрешения имеющихся противоречий в ближайшей перспективе невелика. Скорее, наблюдается тренд на усиление напряженности, что делает маловероятным сохранение статуса-кво в полярных пространствах планеты.

В отличие от XX в., сегодня освоение космического пространства характеризуется резким усилением частной инициативы как общемирового тренда (*SpaceX* Илона Маска в США, *S7 Space* в России и т.д.) и появлением технологий по освоению дальнего космоса (проекты строительства постоянно действующих станций на Луне и ее орбите, высадка на Марсе и его колонизация). Межгосударственные противоречия теперь трансформировались в жесткую бизнес-конкуренцию. Так в 2010-е гг. *SpaceX* фактически лишила Роскосмос большей части коммерческих запусков по выводу спутников на околоземную орбиту. Вероятно также, что в третьем десятилетии XXI в. космический туризм все-таки перестанет быть элитарным и приобретет более массовый характер. Однако коммерциализация космоса встречает неоднозначную реакцию. Бурные дискуссии происходят вокруг проекта *Starlink* того же *SpaceX*. Международный астрономический союз выразил озабоченность: тысячи спутников *Starlink* могут серьезно затруднить наблюдение за космическими объектами. Можно сказать, что международно-правовая нормативная база по космосу явно отстает от современных реалий. Более того, в отличие от приполярных зон, государства и иные акторы не проявляют достаточной активности на этом поприще, что создает дополнительные риски. Очевидно, что для гармоничного освоения космоса человечеству нужен аналог правил дорожного движения.

Среди новых пространств киберпространство выделяется своим относительно недавним появлением и изначально неприродным, а социально-технологическим происхождением. Лишь чуть более двадцати лет назад вопросы регулирования взаимодействия в Интернете стали включаться в международную повестку. И надо сказать, что Россия здесь была первопроходцем²⁶. К сожалению, кибербезопасность

²⁵ Арктические амбиции. Зачем Китай строит ледокольный флот // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20190722/1556683024.html> (дата обращения: 29.03.2020).

²⁶ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/ RES/53/70, 4 декабря 1998 г. «Достижения в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности». URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/53/70> [UN General Assembly Resolution A/RES/53/70, December 4, 1998 «Developments in the field of information and telecommunications in the context of

стала не столько объединяющим, сколько разделяющим фактором для международного сообщества. Попытки дефрагментации Интернета на национальные сектора только усиливают атмосферу недоверия и подозрительности. Здесь показателен кейс выборов в США 2016 г., а теперь уже и 2020 г.

3. НПП как международный регион. В этом случае подразумевается формирование новых наднациональных акторов мировой политики на базе интеграционных объединений. Интеграционные исследования стали мейнстримом современной науки о международных отношениях. Наиболее характерным примером выступает Европейский союз. Европейская интеграция уже много десятилетий детально анализируется, в том числе в политическом ключе. При этом методологической основой часто выступает институционализм, хотя в анализе военно-политических аспектов превалирует реализм. ИМЭМО РАН является одной из ведущих организаций в разработке данной проблематики. Следует отметить работы Н.К. Арбатовой²⁷, В.Г. Барановского²⁸, И.Л. Прохоренко²⁹, М.В. Стрежневой³⁰.

4. НПП как форма политического участия. Предполагается новые формы и форматы политической активности, которые не вписываются в традиционные представления³¹. Это не электоральная демократия и не уличные протесты, а третий путь – онлайн-активность в виде консультационных и иных практик. Однако НПП под таким ракурсом в текущий период характерны преимущественно для внутривнутриполитической сферы (онлайн-активность ряда независимых политологов, как правило оппозиционных). При этом очевидно, что имеются перспективы формирования таких НПП в международной среде. Данный подход отчасти пересекается с концепцией *общих пространств* в сфере киберпространства, но в меньшей степени связан с государством как институтом.

5. НПП как пространство без общей территории. Данный подход восходит к идеям П. Бурдьё и его последователей о нетождественности «территории» и «пространства»³². Примерами подобных НПП являются территориально разделенные институализированные группировки, претендующие

international security». URL: <http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/53/70>] (дата обращения: 01.03.2020).

²⁷ Арбатова Н.К. Маастрихт II: быть ли общей внешней политике? // Мировая экономика и международные отношения. 1996. № 10. С. 50-56; Кризис ЕС и перспективы европейской интеграции (политические аспекты) / Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. Москва, ИМЭМО РАН, 2013. 204 с.; Европейский Союз на перепутье: нерешенные проблемы и новые вызовы (политические аспекты) / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. Москва, ИМЭМО РАН, 2016. 234 с.

²⁸ Барановский В.Г. Политическая интеграция в Западной Европе: некоторые вопросы теории и практики. М.: Наука, 1983. 264 с.; Он же. Европейское сообщество в системе международных отношений. М.: Наука, 1986. 319 с.

²⁹ Прохоренко И.Л. Глобальная роль Евросоюза: что и как объясняет организационная теория // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2015. № 2. С. 5-17; Прохоренко И.Л. Субнациональные элиты как субъекты трансформации политического пространства Европейского союза // Политическая наука. 2014. № 2. С. 108-126; Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М., ИМЭМО РАН, 2013. 155 с.

³⁰ Стрежнева М.В. Власть и управление в Европейском союзе: организационные аспекты // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 6. С. 3-14; Транснациональные политические пространства: явление и практика / Отв. ред. М.С. Стрежнева. М., Весь Мир, 2011, 376 с.; Стрежнева М.В., Руденкова Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики. М.: ИМЭМО РАН, 2016. 135 с.

³¹ Сморгун Л.В., Шерстобитов А.С. Политические сети: Теория и методы анализа. М.: Издательство «Аспект Пресс», 2014. 320 с.; Мартынов Д.С. От сетевой идентичности к политике идентичности в сети Интернет: смена парадигмы? // Вестник СПбГУ. Сер. 6. 2015. Вып. 1. С. 44-52.

³² Бурдьё П. Социология социального пространства. Санкт-Петербург.: Алетейя, 2013. 288 с.

на интеграцию в той или иной форме. В качестве примера можно привести группировку БРИКС³³. Сюда же относятся неинституционализированные или слабо институционализированные субъекты – этномирры и пространства, выделяемые по конфессиональному признаку. В качестве примеров могут выступить славянский мир, тюркский мир, исламский мир. Важнейший вклад в формирование таких НПП, наряду с государствами, внутригосударственными регионами и международными организациями, вносят и диаспоры. Именно диаспоры способствуют превращению культурных и религиозных факторов в политические направляющие по формированию НПП. Яркий пример – Русский мир.

* * *

Таким образом, среди предложенных пяти подходов первые три можно условно отнести к географической группе, а последние два – к социологической. Географические подходы к НПП ближе к Вестфальской, суверенно-ориентированной модели. Однако новый технологический уклад создает возможности для усиления роли «социологических» НПП. Игнорирование этих пока менее заметных, но имеющих потенциал для усиления НПП при анализе проблематики глобального управления, может привести к созданию нерелевантных моделей мироустройства в научном дискурсе. В то же время возрастает разброс точек зрения по проблематике НПП. Международное академическое сообщество и российская наука как его составная часть пока далеки от достижения консенсуса по концептуализации НПП как значимого феномена международной жизни. В связи с этим для любого исследователя сохраняется актуальность четкого артикулирования подхода, которого он придерживается при реализации научного проекта и публикации его результатов.

³³ Кузнецов Д.А. Феномен трансрегионализма: проблемы терминологии и концептуализации // Сравнительная политика. 2016. № 2. С. 14-25.

Экологический переход как новая стратегия политической силы

В статье предпринята попытка выработать теоретические рамки исследования экологического перехода как новой международно-политической стратегии лидерства. Важным аспектом прогнозирования ее развития является понимание причин все большей озабоченности государств экологической проблематикой, а также раскрытие общей системы ресурсов и инструментов, обеспечивающих реализацию стратегии «экологической силы» на практике.

Ключевые слова: экологический кризис, экологический переход, энергетический транзит, умная сила, мягкая сила, жесткая сила, зеленая экономика, национальная безопасность.

Борьба за влияние на разных геополитических площадках в последнее время трактуется как кризис глобального управления и указывает на обострение конкуренции между странами за лидерство. Сложность соперничества связана, главным образом, с отсутствием единого фронта конкурентной борьбы. Вместо него появляется сразу несколько площадок для демонстрации странами своей силы. Классические вопросы международной конкуренции (за геополитическое влияние, торгово-экономическое господство, доступ к природным ресурсам) соседствуют с другими, более современными, векторами мирового первенства – владением уникальными технологиями и инновациями, доминированием в глобальном информационно-кибернетическом пространстве.

В последние годы среди приоритетов международной политики все больший вес набирает проблема защиты окружающей среды. Обсуждения экологического кризиса идут во всех срезах транснационального взаимодействия, но пока не дают конкретных результатов по его преодолению¹. Различные аспекты экологического перехода все больше фигурируют среди ключевых целей политики государств. Поиск новых источников энергии и сокращение опасных выбросов в атмосферу, традиционно волновавшие западные европейские демократии, становятся сегодня стратегическими задачами Китая, Индии, Саудовской Аравии, Израиля и многих других стран. В связи с этим актуален вопрос, может ли преодоление экологического кризиса, помимо того, что оно является предметом глобального управления, стать еще одним полем конкурентной борьбы между странами в погоне за статус мирового авторитета?

Векторы национальных экологических стратегий

На фоне всеобщего осознания рисков, связанных с деградацией экологической обстановки, программы предотвращения катастрофы на глобальном уровне пока не достигли заявленных целей². Непоследовательные и часто

* Бордовских Анастасия Николаевна – к. полит. н., старший научный сотрудник кафедры политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (a_bordovskikh@hotmail.ru). Статья поступила в редакцию 01.06.2020.

¹ Заявление ВМО о состоянии глобального климата в 2019 году. ВМО-No 1248. Женева, Всемирная метеорологическая организация. 2020. С. 40.

² The Truth Behind the Climate Pledges. Buenos Aires, FEU-US. 2019. 25 p.

противоречащие друг другу меры международного управления стремятся отодвинуть проблему экологического кризиса, но не могут решить ее в корне. При этом критические периоды неопределенности как правило открывают новые стратегические горизонты и некоторые страны начинают использовать несостоятельность международного ответа на проблемы глобального потепления для демонстрации своего суверенного потенциала. В отличие от межправительственной стратегии «сдерживания» кризиса, фокус внимания в этом случае переносится с негативных последствий на скрытые в нем возможности, о которых писал еще Й. Шумпетер³. Консолидация некоторыми государствами своего потенциала, ресурсов и инструментов ради использования переживаемого сегодня экологического *переломного момента* наталкивает на размышления о формировании новой международно-политической стратегии лидерства.

Постепенно экологическая повестка спускается на национальный и региональный (в случае ЕС) уровень принятия политических решений, на котором государства соревнуются за первое место по тому или иному показателю. Так, Великобритания стала первой страной, закрепившей в законодательном порядке переход к чистому нулевому выбросу углерода до 2050 г., а в рамках ЕС запущен наиболее амбициозный проект «зеленой сделки», который предполагает мобилизацию 1 трлн евро для построения европейской климат-нейтральной экономики. Его реализация будет означать не только трансформацию экономики европейских стран, но, вероятно, и переоценку торгово-инвестиционных партнёрств на международном уровне.

Франция делает открытую ставку на дипломатическую линию, примеряя на себя роль идеологического мотора международных программ защиты окружающей среды. Выступив с острой критикой США после их решения о выходе из Парижского соглашения 2015 г., Э. Макрон привлек всеобщее внимание удачным перефразированием предвыборного лозунга Д. Трампа в провокационный призыв «Вернем нашей планете былое величие» («*Make our planet green again*»)⁴. Несмотря на то, что в самой Франции правительство обвиняется в недостаточности предпринимаемых мер и несоблюдении своих предвыборных обещаний по разрешению проблемы климата⁵, в формате международных отношений французский президент, награжденный премией «Чемпионы земли», и вместе с ним сама Франция завоевали статус эко-лидера международного сообщества.

Китай демонстрирует экологические амбиции в промышленном секторе в попытке скорректировать имидж крупнейшего в мире потребителя углеводородного топлива и эмитента углекислого газа. Переход на альтернативные источники энергии стал новой миссией Си Цзиньпина. Благодаря жесткому государственному курсу страна последовательно превосходит свои целевые показатели и в действительности может за несколько лет достичь заявленной правительством 40%-ной доли в мировом объеме чистой энергии. Планы правительства по созданию «зеленого золота» (*green gold*)⁶ начинают давать первые результаты:

³ Шумпетер Й. Теория экономического развития. М.: Прогресс. 1982. С. 390.

⁴ Make our planet great again: Macron's response to Trump is praised // The Guardian. 03.06.2017. URL: <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/03/make-our-planet-great-again-macron-praised-for-response-to-trump> (дата обращения: 22.04.2020).

⁵ Ecologie: le bilan pas très vert d'Emmanuel Macron // Le Monde. 22.06.2019. URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/06/22/ecologie-le-bilan-pas-tres-vert-d-emmanuel-macron_5480120_4355770.html (дата обращения: 22.04.2020).

⁶ Green is Gold: The Strategy and Actions of China's Ecological Civilization. Geneva: UNEP. 2016. 43 p. URL: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/greenisgold_en_20160519.pdf (дата обращения: 22.04.2020)

сокращение вредных выбросов в атмосферу на 45% с 2005 г. по 2017 г., радикальный рост показателей эффективности использования энергетических и водных ресурсов (в 2 раза за период с 2001 по 2015 гг.), 100 000 м² новых лесов за последние 10 лет⁷.

Вопреки климатическому скептицизму Д. Трамп США продолжают оставаться первой экономикой по доле зеленого ВВП (15% глобального объема⁸). Несмотря на увеличение производства ископаемого топлива, доходы компаний в сфере возобновляемой энергетики показывают в разы лучшую динамику. Сворачивание экологических программ федеральным правительством никоим образом не подорвало американскую «гегемонию» зеленых технологических разработок⁹. Американский рынок продолжает оставаться колыбелью самых быстрорастущих экологических стартапов.

Приведенные выше примеры экологического позиционирования с использованием дипломатического, промышленного или наукоемкого ресурса пока далеки от отработанных схем конкурентной борьбы в военной отрасли или в экономике. Речь идет скорее о прощупывании возможностей использования экологической проблематики в целях продвижения национальных интересов на мировой арене. Однако со временем они могут привести к формированию структурированной международно-политической стратегии «экологической силы».

«Экологическая сила» в стратегиях мирового лидерства

Термин «экологическая сила» недостаточно разработан в научной литературе¹⁰, однако заслуживает более глубокого осмысления и может быть встроен в теоретические концепции мягкой и жесткой силы, заложенные Дж. Наем.

По окончании периода холодной войны на смену агрессивной борьбе двух блоков приходит фаза более гибких форм мировой конкуренции. Дж. Най в этой связи обнаруживает смену парадигмы транснационального лидерства с опорой на военные ресурсы и методы принуждения (жесткая сила) в пользу формирования привлекательного имиджа государства и завоевание им статуса общемирового эталона (мягкая сила)¹¹. Двадцать лет спустя в новой книге «Будущее власти» (*The Future of Power*)¹², анализируя произошедшие в последние годы изменения в глобальном мироустройстве, Дж. Най предлагает новую стратегию лидерства на основе совмещения жестких и мягких механизмов через развитие «умной силы», мобилизующей все возможные ресурсы мирового влияния – в экономике, дипломатии, военной сфере, но также в образовании и науке. Сам Дж. Най иллюстрирует свою концепцию умной силы кибернетической стратегией мирового доминирования – конкуренцией за «кибервласть»¹³.

⁷ Там же.

⁸ Georgeson L., Maslin M. Estimating the scale of the US green economy within the global context // Palgrave Commun. 2019. No. 5. Art. 121. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0329-3>.

⁹ Qian C. Green Technology Worldwide: 20 Valuable Startups // Equal Ocean. 01.02.2020. URL: <https://equalocean.com/high-tech/20200201-green-technology-worldwide-20-valuable-startups> (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁰ Термин не используется в научной литературе за редким исключением, напр. Tynkkynen N. A great ecological power in global climate policy? Framing climate change as a policy problem in Russian public discussion // Environmental Politics. 2010. Vol. 19. No.2. P.179-195.

¹¹ Nye J.S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power. New York: Basic Books. 1990. 370 p.

¹² Nye J.S. The Future of Power. Public Affairs. 2011. 320 p.

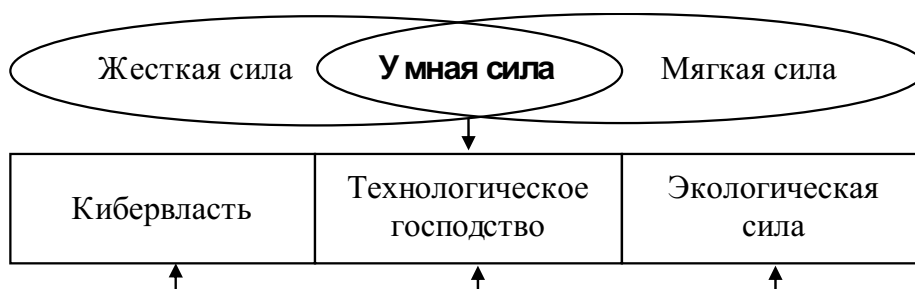
¹³ Nye J.S. Cyber Power. Harvard Kennedy School. Belfer Center for Science and International Affairs. 2010. URL: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/cyber-power.pdf> (дата обращения: 22.04.2020).

Действительно, в последние годы эксперты отмечают обострение международного информационного соперничества, в которое вовлечено большое количество государственных и негосударственных игроков. Демонстрация национальных достижений в области развития информационных технологий все чаще сопровождается кибератаками и сетевыми провокациями, влекущими за собой появление более жесткой формулировки «кибервойны»¹⁴.

В отдельную группу можно отнести государственные программы по развитию инноваций и интеллектуального капитала. Отчасти с ними перекликается стратегия разумной силы, которую развивают И.А. Чихарев и О.В. Столетов, подчеркивая значение научно-исследовательского и инновационно-технологического потенциала в соревновании за мировое лидерство¹⁵. В западной литературе распространен термин «технологическая война», характеризующий особый этап в отношениях между США и Китаем¹⁶, но кроме них в состязание за «технологическое господство»¹⁷ сегодня вовлечены все страны, так или иначе претендующие на статус мирового лидера.

Возвышение экологических программ по шкале политических приоритетов вместе с ростом масштабов выделяемых бюджетов и мобилизацией других ресурсов на их реализацию наталкивают на мысль о формировании еще одного гибрида умной силы. Защита окружающей среды и, более конкретно, построение зеленой модели экономики постепенно перестает быть лишь целью международной кооперации и все больше напоминает соревнование за глобальное первенство. Причем реализация стратегии «экологической силы» во многом зависит и от научно-технического, и инновационного потенциала страны, которые в свою очередь являются фундаментом стратегий «технологического лидерства» и «кибервласти». С этой точки зрения, она может рассматриваться как третий элемент единой системы взаимосвязанных элементов, поддерживающих государство в его борьбе за мировое лидерство в условиях новых вызовов (рис. 1).

Рисунок 1. «Экологическая сила» в структуре международно-политических стратегий глобальной конкуренции



Источник: составлено автором.

¹⁴ Hunker J. Cyber war and cyber power Issues for NATO doctrine // NATO Defense College. 2010. No. 62. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep10354> (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁵ Чихарев И.А., Столетов О.В. К вопросу о соотношении стратегий «Мягкой силы» и «Разумной силы» в мировой политике // Вестник Московского университета. Политические науки. 2013. №5. С. 26-43.

¹⁶ Sun H. U.S.-China Tech War. Impacts and Prospects // China Quarterly of International Strategic Studies. 2019. Vol. 5. No. 2, 197–212. DOI: 10.1142/S237774001950012X; Schneider-Petsinger M., Wang J., Jie Y., Crabtree J. US–China Strategic Competition. The Quest for Global Technological Leadership. London: Chatham House. 2019. 43 p. URL: <https://clck.ru/SypDg> (дата обращения: 22.04.2020).

¹⁷ Nouwens M., Legarda H. Emerging technology dominance: what China's pursuit of advanced dual-use technologies means for the future of Europe's economy and defence innovation. The International Institute for Strategic Studies. 2018. URL: <https://clck.ru/SypEH> (дата обращения: 22.04.2020).

Тесная связь «технологического господства» и «экологической силы» реализуется в активной научно-исследовательской и аналитической работе по поиску оптимальных путей перехода к низкоуглеродной экономике. Эко-инновации признаны сегодня в качестве одного из ключевых факторов ее роста¹⁸. 90% наукоемких экологических разработок осуществляется странами ОЭСР: прежде всего США и, с большим отрывом, Японией, Германией, Южной Кореей и Францией¹⁹. Также крайне активен Китай, на долю которого приходится четверть мировых расходов на НИОКР и где с 2016 г. отмечается резкий рост интереса именно к зеленым разработкам²⁰.

Взаимозависимость «кибервласти» и «экологической силы» носит более сложный характер. С одной стороны, компьютерные технологии необходимы для развития экологического производства. Не случайно, лидеры зеленой индустрии размещают свои исследовательские центры в Кремниевой долине, в непосредственной близости к главным кибернетическим разработкам. Благодаря последним, в частности, создаются умные сети электроснабжения, с помощью специальных приложений сокращается выброс парниковых газов и ведется экологический мониторинг. Развитие цифровых финансовых систем, в свою очередь, обеспечивает прилив инвестиций в проекты устойчивого развития. По ряду прогнозов информационные технологии позволят на 15% сократить вредные выбросы в атмосферу²¹. С другой стороны, реализация стратегии «кибервласти» наносит ощутимый урон состоянию окружающей среды. Развитие информационных технологий сопровождается постоянным ростом объемов потребляемой электроэнергии²². Большую проблему представляют физические хранилища данных, обслуживание которых вносит свой вклад в усиление парникового эффекта. Не меньшая озабоченность связана и с постоянным ростом электронных отходов (около 5% в год), менее четверти которых подлежит переработке²³.

Ресурсы и инструменты «экологической силы»

Фундамент любой международно-политической стратегии составляют те ресурсы, которые лежат в основе применения государством различных инструментов мирового влияния. В период биполярного мира в качестве такого опорного ресурса выступала военная и промышленная мощь. Для «кибервласти» ключевое значение имеет сетевая инфраструктура и общий информационно-коммуникационный потенциал. «Технологическое господство» строится на научно-исследовательском превосходстве, высоких инновационных способностях страны. Придерживаясь той же логики, стратегия «экологической силы» будет опираться на показатели «озеленения» национальной экономики.

Экологический переход включает в себя набор параметров: господдержку экологических проектов, повышение энергоэффективности зданий, переработку отходов, восстановление лесов, оптимизацию использования водных ресурсов и

¹⁸ Eco-Innovation in Industry. Enabling Green Growth. OECD Publishing. 2010. 278 p.

¹⁹ Green Growth Indicators 2017. OECD Green Growth Studies. 2017. P. 104.

²⁰ Lai X-D. Green Technology Innovations Development in China: Trend and Application. Intech Open. 2019. 31 p.

²¹ Digital technology can cut global emissions by 15%. Here's how // WEF. 15.01.2020. URL: <https://clck.ru/Syq2A> (дата обращения: 22.04.2020).

²² К примеру, использование систем 4G потребляет в 23 раза больше энергии, чем WiFi: Sermondadaz S. Numérique et écologie : les data centers, des gouffres énergétiques ? // Scieces et Avenir. 09.03.2018. URL: <https://clck.ru/Sypur> (дата обращения: 22.04.2020).

²³ Fardet T. Environnement et "big-tech": impacts de l'économie du numérique // CNRS, Paris Diderot University. 2020. URL: <https://clck.ru/SypxT> (дата обращения: 22.04.2020).

прочее. Однако его стержень – это развитие альтернативных источников энергии с целью максимального сокращения опасных выбросов в атмосферу.

С 2005 по 2018 гг. рост прямых инвестиций в возобновляемую энергетику составил 550%, а реальное производство зеленой энергии по факту в 10-20 раз превышает все данные ранее прогнозы²⁴. Евросоюз пока сохраняет за собой позиции наиболее активного вкладчика в программы энергетического транзита, отдавая на их финансирование пятую часть своего бюджета. Китай, мировой лидер по объемам производства возобновляемой энергии²⁵, открыто стремится к постепенному обретению своей энергетической независимости²⁶, что станет одним из путей дальнейшего укрепления его геополитических позиций²⁷. Открытую ставку на зеленые программы делает и Индия. Ожидается, что к 2030 г. 40% вырабатываемых в стране киловатт будут иметь экологическое происхождение²⁸.

Масштаб задействованных рядом стран ресурсов и инструментов по преодолению экологического кризиса, их тесная связь с концепциями «кибервласти» и «технологического господства», подкрепляет гипотезу постепенного развития нового экологического «отростка» умной силы. Все более очевидно использование многими странами инструментов мягкой силы для создания привлекательного образа «борца за экологию» с опорой на воодушевляющие результаты перехода к зеленой экономике. Невольно прослеживается аналогия с тем, как во второй половине XX в. США с успехом удалось добиться мирового лидерства через привлекательный образ «борца за свободу» с опорой на их военное и экономическое превосходство перед другими странами.

Помимо использования мягких методов (дипломатических и коммуникационных) со временем стратегия «экологической силы» обрстет и более жесткими мерами международно-политического влияния (рис. 2). Конкуренция за экологическое первенство находится пока на начальных этапах своего развития – накоплении достаточных ресурсов для нанесения последующих ударов по своим соперникам. В то время как государства развивают национальные системы экологического регулирования, характеризующиеся введением все более жестких нормативов и взиманий на внутреннем рынке, свою дорогу прокладывает идея применения экологических санкций в международном пространстве²⁹.

²⁴ The Global Transition to Green and Fair Economies. Green Economy Barometer 2020. London: The Green Economy Coalition. 2020. P. 20. URL: <https://clck.ru/SypLq> (дата обращения: 22.04.2020).

²⁵ Renewable energy. OECD Data. URL: <https://data.oecd.org/energy/renewable-energy.htm> (дата обращения: 22.04.2020).

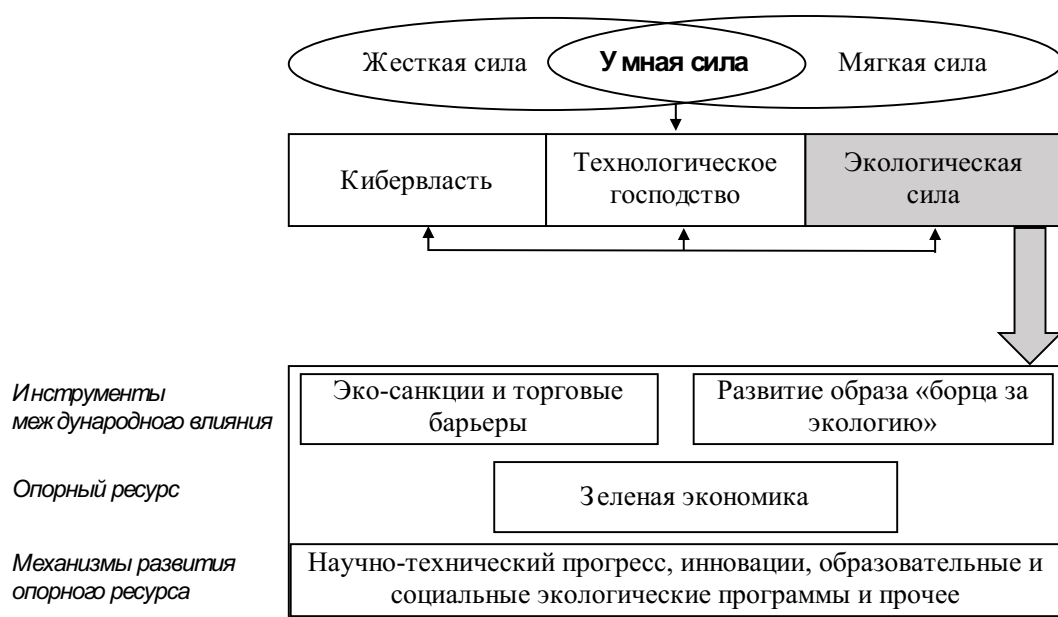
²⁶ Haigeng D., Farah P.D., Wang A. China's Role and Contribution in the Global Governance of Climate Change: Institutional Adjustments for Carbon Tax Introduction, Collection and Management in China // The Journal of World Energy Law & Business. 2015. Vol. 8. Iss. 6. P. 581–599. DOI: 10.1093/jwelb/jwv037.

²⁷ A New World. The Geopolitics of the Energy Transformation. IRENA. 2019. 88 p. URL: <https://clck.ru/SypNM> (дата обращения: 22.04.2020).

²⁸ Sinha S. Why India is the new hotspot for renewable energy investors // WEF. 14.01.2020. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/india-new-hotspot-renewable-energy-investors/> (дата обращения: 22.04.2020).

²⁹ Bauer A. Surmonter le conflit entre commerce et protection de l'environnement // Les Echos. 28.03.2007. URL: <https://www.lesechos.fr/2007/03/surmonter-le-conflit-entre-commerce-et-protection-de-lenvironnement-550047> (дата обращения: 22.04.2020).

Рисунок 2. Ресурсы и инструменты «экологической силы»



Источник: составлено автором.

Эко-налоги, вероятно, станут одним из основных инструментов международного контроля за экологической обстановкой в будущем, что неразрывно связано с вопросом экологической дискриминации отдельных субъектов мировой торговли³⁰. Эксперты и политики в последнее время увереннее говорят о «легитимности зеленого протекционизма»³¹, который оказался в центре предвыборной кампании в Европейский парламент в 2019 г.³² Призывы облагать налогом импорт из государств, не уважающих экологические нормы³³, делает все более реальной возможность объединения экологически сознательных стран в некий формальный или неформальный клуб, санкционирующий своих менее приверженных зеленым стандартам партнеров.

«Экологическая сила» геополитического дисбаланса

Глобализация усиливает конкуренцию между странами, однако до сегодняшнего дня экология не фигурировала в числе ключевых аспектов конкурентной борьбы за лидерство на мировой арене. Скорее, наоборот, экологический кризис, ведущий к разрушению планеты, стимулировал международную кооперацию между странами. Следующим этапом стало осознание косвенных угроз климатических изменений – массовой миграции населения, социального неравенства на фоне сокращения продовольствия, опустошения земель,

³⁰ Fauchald O.K. Environmental Taxes and Trade Discrimination. Kluwer Law International. 1998. 464 p.

³¹ Ruiz Fabri H. Légitimité d'un protectionnisme vert // Les Echos. 08.12.2009. URL: <https://www.lesechos.fr/2009/12/legitimite-dun-protectionnisme-vert-1084586> (дата обращения: 22.04.2020).

³² Plummer W. Comment le protectionnisme a cessé d'être un gros mot en France // Le Figaro. 28.05.2019. URL: <https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/decryptage/comment-le-protectionnisme-a-cesse-d-etre-un-gros-mot-en-france-20190528> (дата обращения: 22.04.2020).

³³ Européennes: le programme des principales listes sur l'environnement // Les Echos. 23.05.2020. URL: <https://www.lesechos.fr/elections/europeennes/europeennes-le-programme-des-principales-listes-sur-l'environnement-1023360> (дата обращения: 22.04.2020).

перенаселения отдельных территорий³⁴. Согласно некоторым прогнозам, трансформация географии сельского хозяйства вследствие глобального потепления станет главным фактором конфликтов и войн XXI в., в которые, по оценкам экспертов, будет вовлечено более 40 стран и в которых может погибнуть несколько миллионов человек³⁵.

Уже тридцать лет назад Дж. Най утверждал, что система национальной безопасности все больше связана не с военными, а экономическими и экологическими угрозами³⁶ (можно смело дополнить этот список технологическими и кибернетическими рисками, которые показали беспрецедентный рост в последнее десятилетие). Экономические риски, включая коммерческие и финансовые опасности глобального рынка, давно осознаны государствами. Однако в их тени экология продолжала оставаться второстепенным вопросом, разрешение которого было отдано на откуп структурам глобального управления, а во внутренней политике ограничивалось развитием концепций «*good governance*» и поиском новых основ для западных моделей демократии.

Наметившиеся в последние годы изменения в позиции ряда стран по экологическому вопросу, беспрецедентная мобилизация их правительствами ресурсов для осуществления экологического перехода говорит о том, что защита окружающей среды постепенно становится не только этико-гуманной целью государственной политики, но и одним из ключевых факторов обеспечения национальной безопасности. На фоне провала межправительственной кооперации по сдерживанию глобального потепления экологический переход, так же как ранее развитие технологического потенциала и кибернетических ресурсов, имеет все основания стать новым вектором международной конкуренции. Развитие государствами стратегий «экологической силы» потенциально ведет к нарушению устоявшегося геополитического баланса, перестановке сил и формированию нового контекста международных отношений. Победа в борьбе за экологическое лидерство станет одним из главных условий общемирового лидерства.

Ключевым фактором здесь является объективное истощение природных ресурсов и, прежде всего, источников углеводородного топлива, возводящее энергетический транзит в разряд вопросов национальной безопасности. Причем эта ситуация беспокоит как потребителей, так и производителей углеводородного топлива. Для первых сокращение топливных запасов требует переосмысления основ их промышленной мощи в системе международной торговли; для вторых – подрывает экспортную основу национальной экономики, и вместе с ней лишает страны-производители рычагов международно-политического давления. В результате, развитие альтернативных источников энергии становится стратегической задачей, к примеру, в Германии и, одновременно, в Саудовской Аравии. Менее продвинутые с точки зрения экологической перестройки экономики окажутся в наиболее уязвимом положении.

Становясь стимулом к инновациям, зеленая экономика закладывает основы нового стандарта социального благополучия³⁷. Энергетический транзит приведет, по оценкам МОТ, к потере 6 млн рабочих мест, однако в 2030 г. они будут

³⁴ Shearman D., Smith J.W. The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy. London: Praeger. 2007. P. 19-40.

³⁵ Кравчук М.А., Краснов Ю.И., Малинин В.Н. Глобальный экологический кризис: стратегия выживания // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). 2009. № 1. С. 194-205.

³⁶ Nye J.S. Soft Power // Foreign Policy. 1990. No. 80. P. 157 (153-171).

³⁷ Koch M. Sustainable welfare, degrowth and eco-social policies in Europe // Vanhercke B., Ghailani D. and Sabato S. (eds.). Social policy in the EU. State of Play. Brussels: European Social Observatory and European Trade Union Institute. 2018. P. 33- 48; Bailey D. The Environmental Paradox of the Welfare State: The Dynamics of Sustainability // New Political Economy. 2015. Vol. 20. Iss. 6. P. 793-811.

компенсированы 24 млн новых позиций в зелёных секторах экономики. Гораздо опаснее в социальном отношении выглядит отказ от мер экологического транзита. Так, уже сегодня, МОТ прогнозирует к 2030 г. упразднение 72 млн рабочих мест вследствие роста температур и сокращения рабочего дня³⁸.

Наконец, еще одним немаловажным фактором стимулирования программ экологического перехода станет постоянно усиливающееся давление общественного мнения. Озабоченность проблемами окружающей среды преимущественно экспертного сообщества и неправительственных активистских движений постепенно дополняется массовым осознанием опасности глобального экологического кризиса на индивидуальном уровне. Пандемия *COVID-19* может стать серьезным толчком для переоценки готовности стран к новым угрозам, в том числе экологического происхождения. Запоздалая реакция властей и неспособность взять под контроль распространение коронавирусной инфекции обнажает проблемы общей несостоятельности государств в борьбе с современными вызовами. Связь между глобальным потеплением и ухудшением эпидемиологической обстановки, которая постоянно фигурировала в научных докладах и исследованиях³⁹, подтолкнет государственные программы энергетического транзита.

«Экологическая сила» как новая стратегия мирового лидерства сочетает в себе жесткие и мягкие механизмы международно-политического влияния и, таким образом, лучше всего вписывается в концепцию умной силы Дж. Ная. Анализ ресурсов и инструментов ее реализации на практике показывает взаимосвязь с другими гибридами умной силы – стратегиями «кибервласти» и «технологического господства». Вместе они становятся новыми компонентами конкурентной борьбы между государствами в условиях глобализации.

Прогнозируя дальнейшее расширение стратегий «экологической силы», следует принять во внимание их потенциальную способность в очередной раз трансформировать геополитический контекст. Энергетическая независимость и высокие показатели зеленого роста станут в будущем не менее значимыми критериями мирового лидерства, чем военная или торговая сила сегодня.

На этом основании представляется целесообразной оценка возможностей применения концепции «экологической силы» в российской политике, а также опасностей, связанных с недостаточным вниманием к данному аспекту эволюции системы международных отношений. Несмотря на очевидные природные и географические возможности для построения новой стратегии, неэнергетического и невоенного, глобального лидерства, России пока не удастся в достаточной мере реализовать свой зеленый потенциал, и она объективно отстает от других государств по темпам экологических реформ в целом, и по объемам инвестиций в чистую экономику. В сравнении с достигнутыми в последние годы успехами в мировом соревновании за «кибервласть» и существенным развитием инновационного потенциала в рамках стратегии «технологического господства», экологическая повестка остается второстепенным вопросом российской политики.

³⁸ World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs. Geneva: ILO. 2018. 189 p.

³⁹ Никуличев Ю.В. Глобальные климатические изменения: Новые вызовы и география изменений: Специализированная информация: Аналит. Записка. М.: РАН. ИНИОН. 2016. С. 11-12.

Причины и противоречия экономической конфронтации США и КНР

Исследуя проблемы экономической конфронтации между США и Китаем, автор анализирует фундаментальные причины и противоречия, возникающие при столкновении двух моделей экономического развития. Китайская экономическая модель, во многом отличная от либеральной модели развития западных стран, позволила создать доминирующую силу в глобальной экономике, догнать (и в ряде случаев обогнать) США по уровню экономического развития, масштабу внешней торговли, прямым иностранным инвестициям, военно-политической мощи и стать примером для других развивающихся стран. Китаем созданы жизнеспособные международные экономические инициативы и финансовые институты в Азиатско-Тихоокеанском регионе в обход инициатив США. В период глобальной неопределенности на фоне пандемии COVID-19 традиционные модели развития могут подвергнуться серьезной трансформации в пользу инновационных решений, за которыми последует мировое сообщество. Рассмотрены возможности и риски для развития российской экономики и энергетики в ходе борьбы за лидерство между США и Китаем.

Ключевые слова: США, Китай, экономическая модель развития, экономическая политика, международные торговые соглашения, торговая война, пандемия, кризис

«Пекинский консенсус»

Торгово-экономический конфликт между США и Китаем имеет фундаментальные причины и носит характер долгосрочной и системной борьбы за лидерство в современной мировой экономике. Противостояние затрагивает различные измерения. Экономическая политика и, в значительной степени, ее идеологическая составляющая определит победителя и экономическую политику, за которой могут последовать остальные. Будет ли это «Вашингтонский консенсус» рыночной экономики или «Пекинский консенсус» государственного капитализма? Одержат в этой борьбе верх демократические или авторитарные системы управления? Пойдет международное сообщество по пути поддержания мирного сосуществования или перейдет к усилению военных конфликтов? Все эти вопросы остаются открытыми в ходе американо-китайского противостояния¹.

Термин «Пекинский консенсус» (*Beijing Consensus*) был разработан в отношении экономической политики Китая в качестве альтернативы «Вашингтонскому консенсусу», ориентированному на политику Международного валютного фонда, Всемирного банка и ФРС США. По мнению автора термина Дж. К. Рамо, «мы никогда не увидим одной единственной модели, которая будет устраивать все страны мира. «Пекинский консенсус» – это консенсус наций.

* Ромашкина Валерия Анатольевна – к.э.н., доцент кафедры мировой экономики ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова» (Romashkina.VA@rea.ru). Статья поступила в редакцию 01.06.2020.

¹ Ромашкина В.А. Борьба за лидерство: Вашингтонский консенсус или Пекинский консенсус // Мировая экономика. Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова. 2018. № 2. 07.12.2018. С. 2-3.

Бразилия, Россия, Индия и Китай – примеры такого консенсуса»². Суть «Пекинского консенсуса» заключается в том, что инновационные идеи могут исходить не из единого центра, превосходящего остальные по уровню развития, а зарождаться в любой точке мира, носить самобытный характер и не копировать опыт западных стран. Это мы наблюдаем на примере Китая.

Принципы, на которых базируется китайская экономическая модель, во многом отличны от либеральной модели развития. В Китае по-прежнему сохраняется авторитарный режим и проводится ограниченная, постепенная демократизация. Негосударственный сектор в КНР создавался постепенно и фактически с нуля без широкомасштабной приватизации, что помогло сохранить разнообразие форм собственности и государственного контроля. В начале реформ ставка была сделана на сильную экспортно-ориентированную промышленную политику в совокупности с активным привлечением прямых иностранных инвестиций. Инструментом стимулирования экспортно-ориентированного роста служит заниженный валютный курс юаня благодаря масштабному накоплению золотовалютных резервов. Начав с постепенного дерегулирования цен 20 лет назад, сегодня Китай ведет постепенную экономическую либерализацию, на фоне которой возрастает экономическая активность и уровень жизни населения.

Появление данного термина в качестве альтернативы потерявшему привлекательность «Вашингтонскому консенсусу» неслучайно в условиях, когда большинство развивающихся стран стремится к многополярному миру и сохранению национального суверенитета. Китайская экономическая модель служит примером для подражания для стран Азиатско-Тихоокеанского региона и привлекает сторонников в других регионах мира, особенно в странах Латинской Америки и СНГ, где политика усиления роли рыночных сил при снижении роли государственного сектора оказалась не только неэффективной, но и опасной. По словам Д. Стросс-Кана, «причиной мирового экономического кризиса 2008-2009 гг. стало именно выполнение правил “Вашингтонского консенсуса”»³, а сама модель не выдержала проверки временем и осталась позади.

Вместе с тем проводимая коммунистической партией Китая неолиберальная трансформация обострила ряд серьезных проблем в стране. В частности, социалистическая распределительная система столкнулась с увеличением разрыва между богатыми и бедными. Также стратификация усилила разрыв между городским и сельским населением и между регионами страны – приморским восточным, центральным и отсталым западным. Это наносит ущерб сбалансированному развитию китайской экономики и представляет риск для китайского общества, которое становится все более неравным. Также все серьезнее ощущается потребность в перераспределении ответственности за социальное обеспечение между правительством и неправительственными организациями.

Экономический рост в США и КНР

Экономика США росла быстрее, чем любая другая промышленно развитая экономика с момента окончания холодной войны. Основной причиной снижения относительного уровня экономического роста США является резкий скачок возможностей Китая. Китай в настоящее время догоняет США по нескольким ключевым показателям, включая ВВП по паритету покупательной способности (ППС)

² Рамо Дж. К. Пекинский консенсус как согласие наций. URL: http://www.intelros.ru/readroom/newsletter/newsletter_49/5814-pekinskij-konsensus-kak-soglasie-nacij.html (дата обращения: 20.05.2020).

³ Башкатова А. Глобализм с человеческим лицом. Независимая газета. 06.04.2011. URL: https://www.ng.ru/economics/2011-04-06/1_globalizm.html (дата обращения: 20.05.2020).

и товарообороту (табл. 1). ВВП Китая на душу населения скорее всего продолжит расти в два или в три раза быстрее по сравнению с США, поскольку его гораздо более низкий доход на душу населения дает значительные возможности для этого. ВВП Китая по ППС достиг уровня США в 2013 г. и, возможно, удвоит его к 2030 г. Товарооборот Китая сможет удвоиться по сравнению с уровнем США к 2030 г. и утроиться к 2040 г. Одним из ключевых факторов, предопределивших быстрые темпы роста экономики страны, являются успехи экономической политики Китая в области привлечения прямых иностранных инвестиций. По привлечению ПИИ среди развивающихся стран Китай занимает первое место в мире с 1993 г.⁴

Таблица 1. Ключевые экономические показатели США и Китая, 2019 г.

Показатель	США	Китай
ВВП (рыночные обменные курсы, трлн долл.)	22,32	15,27
ВВП (ППС, трлн долл.)	22,32	29,47
ВВП на душу населения (ППС, тыс. долл.)	67,43	20,98
Доля в мировой экономике (ППС, %)	14,93	19,71
Товарооборот (трлн долл.)	4,14	4,29

Источник: составлено автором на основе данных МВФ⁵.

Военное превосходство США остается подавляющим и с приходом в Белый дом Дональда Трампа военные расходы в экономике возросли. По данным Стокгольмского международного института исследований проблем мира (СИПРИ), в 2019 г. на военные нужды США было выделено 732 млрд долл. (3,4% от ВВП). Министерство обороны получило 597 млрд долл., на закупки вооружения и военной техники было предусмотрено 144,3 млрд долл., на военные операции за рубежом – 67 млрд долл., 40 млрд долл. были направлены на обновление ВВС, 65 млн долл. – на разработку новых ядерных боеголовок малой мощности⁶. Следом за США в списке лидеров по военным расходам идет Китай (261 млрд долл.), наращивающий расходы на вооружение за последние десять лет в шесть раз активнее, чем США (табл. 2).

Быстрый экономический рост Китая не означает автоматического лидерства, не говоря о доминировании. США по-прежнему остаются ключевой экономикой с колоссальным торговым и инвестиционным потенциалом, не испытавшей значительного спада по сравнению с остальным миром. Уже более 70 лет США являются бесспорным мировым лидером, не имея какого-либо сопоставимого по силе соперника. За этот период ими созданы международные институты, особые экономические зоны и финансовые структуры, которые существенно усилили международное экономическое превосходство «доминирующей коалиции» во главе с США.

⁴ Ромашкина В.А. Влияние прямых иностранных инвестиций на развитие экономики Китая. Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова. 2018. № 1 (97). С. 189-198.

⁵ IMF's World Economic Outlook Database. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending> (дата обращения: 22.05.2020).

⁶ Оборонный бюджет США. История и статистика. URL: <https://tass.ru/info/7395907> (дата обращения: 20.05.2020).

Таблица 2. Список стран по военным расходам, 2019 г.

Место в 2019	Страна	Расходы в 2019 (млрд долл.)	Изменение к 2018 (%)	Изменение за 2010/2019 (%)	Доля от ВВП (%)	Доля от расходов в мире (%)
1	США	732	5,3	-15	3,4	38,0
2	Китай	261	5,1	85	1,9	14,0
3	Индия	71,1	6,8	37	2,4	3,7
4	Россия	65,1	4,5	30	3,9	3,4
5	Саудовская Аравия	61,9	-16,0	14	8	3,2
6	Франция	50,1	1,6	3,5	1,9	2,6
7	Германия	49,3	10,0	15	1,3	2,6
8	Великобритания	48,7	0	-15	1,7	2,5
9	Япония	47,6	-0,1	2	0,9	2,5
10	Республика Корея	43,9	7,5	36	2,7	2,3

Источник: Стокгольмский международный институт исследований проблем мира (СИПРИ)⁷

Однако прогнозируемый рост Китая до уровней, кратных США по нескольким ключевым показателям в течение следующих нескольких десятилетий, даст ему возможность получить международное влияние, потеснив США. В нынешних обстоятельствах международная экономическая мощь США уже выглядит несколько переоцененной. Фактические шаги китайского руководства, предпринятые за последние десятилетия, позволяют говорить о его достаточно конструктивной политике. Вступив во Всемирную торговую организацию (ВТО), Китай использовал ее регламенты и правила для продвижения собственных внутренних реформ. В ответ на глобальный финансовый кризис 2008–2009 гг. продемонстрировал решительные и эффективные шаги. В последние годы Китай активно предоставлял щедрые кредиты МВФ и создал Азиатский банк инфраструктурных инвестиций (АБИИ) и глобальную интеграционную инициативу «Один пояс, один путь» (ОПОП), что в совокупности способствовало общемировому росту после кризиса. Рост курса юаня и заметное сокращение профицита счета текущих операций Китая также способствовали коррективке глобальных дисбалансов.

Вместе с тем Китай не раз игнорировал международные правила и нормы. Массовые манипуляции с валютой, а также принудительная передача технологий и пиратство в области интеллектуальной собственности породили сильнейший отток капитала и сокращение рабочих мест в других странах на десятилетия. Кроме того, Китай часто позволяет своим соображениям безопасности диктовать экономическую политику. Он бойкотировал корейские продукты, компании и даже туристические объекты в связи с развертыванием в Южной Корее американской системы противоракетной обороны *Terminal High Altitude Area Defense* (THAAD). Введено эмбарго на экспорт редкоземельных элементов в Японию после того, как японское правительство установило контроль над спорной территорией – архипелагом

⁷ Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1988-2019. SIPRI 2020. URL: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20as%20a%20share%20of%20GDP.pdf> (дата обращения: 20.05.2020).

Сэнкаку. Заблокированы поставки норвежского лосося после того, как Норвегия дала Нобелевскую премию мира китайскому диссиденту⁸.

Международные экономические инициативы

В сфере международного сотрудничества США традиционно стремятся вести мировую экономику к открытым рынкам, относительно свободной торговле и инвестициям, гибким обменным курсам, торговым соглашениям, поддерживающим эти нормы и международным экономическим институтам, влияющим на национальные правительства в рамках сложившейся системы. США возложили на себя эту «глобальную ответственность» еще в ходе создания Бреттон-Вудской валютной системы и плана Маршала, однако интересы их национальной экономики и безопасности всегда имели решающее значение над международным процветанием и стабильностью, что и легло в основу созданных правил и институтов. Китай вывел на первый план роль правительства, усилил прямое и косвенное вмешательство государства в ключевые отрасли и рынки, зафиксировал ключевые цены (процентные ставки, обменные курсы, цены на энергоносители), установил внутренний политический контроль и отказался от внешнего вмешательства в национальные решения.

Фундаментальные различия экономических систем можно наблюдать на примере создания противостоящих друг другу ведущих международных экономических инициатив, созданных каждой из этих стран в последние годы. Китайская инициатива «Один пояс, один путь» ставит своей целью построение масштабной «инфраструктуры между Европой и Азией с целью поставок китайских товаров на европейский рынок и транспортировки природных ресурсов в китайскую экономику из соседних стран»⁹. ОПОП – это программа на основе транзакций, финансируемая в значительной степени китайским правительством и регулируемая немногочисленными правилами и механизмом разрешения споров.

Транстихоокеанское партнерство (ТТП) было согласовано под руководством США и смоделировано по подобию его соглашения о свободной торговле с Южной Кореей, ныне поддерживается остальной группой стран после выхода США. ТТП и без США остается основанной на правилах инициативой, направленной на либерализацию торговли и открытие границ, функционирует на основе стандартных механизмов урегулирования споров, одинаково доступных для всех членов.

Новая концепция «Свободного и открытого Индо-Тихоокеанского региона», предложенная Д. Трампом на Восточноазиатском саммите (ВАС) в 2017 г. и закрепленная в «Стратегии национальной безопасности»¹⁰ и «Стратегии национальной обороны»¹¹ США, не охватывает все страны Азиатско-Тихоокеанского региона, что расшатывает существующую систему многостороннего сотрудничества в АТР и ведет к формированию альянсов и разделительных линий «по интересам», что в целом не отвечает задачам формирования единого

⁸ Bergsten C.F. China and the United States: The Contest for Global Economic Leadership. China & World Economy, Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 12–37, Vol. 26, No. 5, 2018. Pp. 12–37.

⁹ Кравченко Л.И. Один пояс — один путь. Но для кого? URL: <http://geo-politica.info/odin-poyas--odin-put-no-dlya-kogo.htm> (дата обращения: 22.05.2020).

¹⁰ National Security Strategy of the United States of America, December 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

¹¹ Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (дата обращения: 08.10.2020).

и неделимого пространства безопасности. Напротив, новая региональная концепция, которую активно поддерживают США, Австралия, Япония и Индия, во многом ставит задачей ограничение влияния Китая в регионе бассейна Индийского и Тихого океанов¹².

При этом Китай движется в сторону рыночной экономики и глобализации, играя важную роль в ее основополагающих институтах, таких как ВТО и МВФ. В течение последнего десятилетия, однако, Китай скорректировал свой курс: глобальный финансовый кризис 2008 г. явился водоразделом, который подорвал доверие к США и значительно укрепил собственное положение Китая. Смена курса ускорилась после вхождения в должность Председателя КНР Си Цзиньпина в 2013 г. Си Цзиньпин начал влиятельную и амбициозную инициативу «Сделало в Китае 2025», делающей ставку на национальную промышленность и создание новых китайских «чемпионов» мировой экономики.

Вес Китая в современной мировой экономике ведет к определенной поляризации сил. Одни государства подписываются на китайские международные инициативы, в частности, ОПОП и АБИИ. Другие начинают интервенционистскую политику, чтобы противостоять государственному вмешательству Китая, о чем свидетельствуют последние торговые шаги Д. Трампа. Борьба за экономическое могущество велась и до выборов президента Трампа: администрация Б. Обамы отклонила приглашение Китая присоединиться к АБИИ и даже энергично лоббировала против нее. Однако, по нашему мнению, данная инициатива с самого начала основана на четко определенной потребности и поддерживает международную передовую практику, что указывает на то, что Китай стремится стать ответственным игроком в этом регионе. Также США проигнорировали приглашение участвовать в инициативе ОПОП.

Действия Д. Трампа против китайской торговой и инвестиционной политики лишь активизировали системную борьбу. Политика США в настоящее время сосредоточена на том, чтобы противостоять Китаю в его попытке занять максимально выгодные позиции на мировом игровом поле, восстановить свои былые рыночные позиции. Следует отметить, что торговые меры США, принятые против Китая, сопровождались параллельными инициативами против своих ближайших союзников и торговых партнеров: ЕС, Японии, Южной Кореи, стран Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) и встретили решительное противодействие отдельных стран (в частности, пересмотр условий НАФТА, тарифы на сталь и алюминий, тарифы на автопром, соглашение о свободной торговле между Южной Кореей и США и др.)¹³. В результате ряд стран удивительно быстро отошел от своей традиционной приверженности США. В мире продолжает работу Парижское соглашение об изменении климата без США. ТТП в лице 11 стран функционирует без США. ЕС (и в меньшей степени Япония) решительно отреагировал на угрозы США в отношении протекционистских торговых мер. Канада, Мексика и в меньшей степени Южная Корея уже отклонили предложения США по изменению соглашений о свободной торговле в свою пользу. Ни одна из этих стран не поддерживает стремление Китая к главенству в мировой экономике, но некоторые из них проявили к нему открытость, например, путем присоединения к его новым инициативам, а некоторые даже пригласили его на место США в ТТП. Если Китай решит пойти по пути мирового главенства, им может быть принято решение присоединиться к ТТП и преобразовать его зону свободной торговли в рамках Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС).

¹² Шойгу: американская идея Индо-Тихоокеанского региона может навредить сотрудничеству в АТР // ТАСС. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/7023978> (дата обращения: 25.05.2020).

¹³ Bergsten C.F. Ibid.

Эффект от торговой войны, развязанной протекционистской политикой Д. Трампа, будет проявляться постепенно, но уже можно подвести некоторые итоги. Импорт китайских товаров в США обложен пошлинами более, чем на 370 млрд долл. в год, но это не дало желаемых результатов — выросли не занятость и производство американской промышленной и сельскохозяйственной продукции, а издержки американского бизнеса, повысившиеся цены и переложившие расходы на потребителей. При этом первопричины агрессивной политики США в отношении Китая не устранены: не удалось сократить дефицит торгового баланса, заставить Китай отказаться от субсидий китайским компаниям и кражи американских технологий. Китай не намерен выравнять условия для конкуренции на пути к экономическому и технологическому лидерству в мире. Новая торговая сделка между США и Китаем запланирована на начало 2021 г. и можно сказать, что Китай идет на нее с небольшими уступками со своей стороны в части либерализации финансовых услуг, отказом от валютных манипуляций с курсом юаня и обещаниями о защите прав интеллектуальной собственности. Китай смог достаточно успешно переориентировать экспортные потоки в страны Юго-Восточной Азии, укрепив свои позиции в регионе, тогда как внешнеторговая политика США пошатнула систему правил ВТО и дестабилизировала отношения с ключевыми партнерами — Канадой, Мексикой и ЕС.

Экономическое воздействие пандемии *COVID-19*

Масштаб кризиса, вызванного пандемией коронавирусного заболевания (*COVID-19*), в западном мире напоминает об 11 сентября 2001 г. или финансовом кризисе 2008 г. — событиях, изменивших представления общества о безопасности в долгосрочной перспективе. В условиях неопределенности могут развернуться любые сценарии развития — от поиска «общего врага» и консолидации сил на борьбу с ним до «шоковой волны» и дестабилизации сложившихся социально-экономических, политических и культурных моделей. Текущий социально-экономический порядок стран, столкнувшихся с новой инфекцией, может рухнуть, если правительства не гарантируют сохранение рабочих мест и дохода миллионам людей, потерявшим рабочие места в результате глобальной рецессии и депрессии. Вместе с затянувшейся пандемией политические системы разных стран могут начать отказ от рыночных механизмов и гипериндивидуализма текущего экономического порядка, развернувшись в сторону авторитаризма. С другой стороны, кризисный период может открыть возможности для использования новых технологий и цифровизации жизненно важных систем — особенно здравоохранения, образования и социальных услуг¹⁴.

Вспышка *COVID-19*, зарегистрированная в Китае в конце 2019 г., переросла в пандемию, заразив свыше 36 млн человек по всему миру (по данным на октябрь 2020 г.). Одними из первых на локальное китайское, а затем и глобальное потрясение отреагировали мировые фондовые рынки. Промышленный индекс Доу-Джонса, индекс Британской фондовой биржи *FTSE* и важнейший фондовый индекс Японии *Nikkei* в ночь на 31 декабря 2019 г. (дата начала вспышки) пережили самое большое падение за один день с 1987 г. К концу марта 2020 г. *FTSE* упал на 34%, *Dow Jones* — на 31%, *Nikkei* — на 29%.

Пандемия обрушила глобальный экономический рост в первой половине 2020 г. Рост китайской экономики сократился впервые с 1992 г., спад составил свыше 7%, замедлилось промышленное производство, упали продажи и инвестиции.

¹⁴ Ромашкина В.А. Коронавирус и социально-экономическая трансформация США // Мировая экономика. Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 2020. № 6. Март 2020. С. 4-5.

Серьезные потрясения на мировых фондовых рынках повлекли за собой изменения в инвестиционных процессах в системах пенсионных и индивидуальных сберегательных счетов. В ответ на угрозу ФРС США и Банк Англии снизили низкие процентные ставки почти до нуля (в США – с 1,75% до 0,25%, в Великобритании – с 0,75% до 0,25%). Однако активные меры монетарной политики во многом оказались абсорбированы ростом неопределенности на фоне карантинных мер, беспрецедентным падением потребительского спроса, ростом безработицы, разорением малого и среднего бизнеса. В условиях риска глобальной рецессии упала цена на золото, традиционно известное безопасное убежище для инвестиций в периоды неопределенности, а цена на нефть несколько раз обновила антирекорды с начала года, вплоть до рекордного падения североамериканской нефти *WTI* до отрицательных значений (-107,8%). Первоначально на цену нефти повлиял конфликт между ОПЕК, США и Россией, но стагнация и неопределенность на фоне пандемии *COVID-19* способствовали дальнейшей волатильности цен.

Кризис пандемии *COVID-19* повлек за собой снижение потребительского спроса, убытки в цепочках поставок множества товаров и услуг, обвал финансовых рынков, а также сокращение объемов инвестиций, потребления и международной торговли. Значительно возрос и уровень неопределенности относительно сроков и глубины воздействия кризиса на экономику, что усилило парализующий эффект. По оценкам экспертов, эпидемия атипичной пневмонии в 2003 г. сократила экономический рост Китая на 0,5-1% и обошлась мировой экономике примерно в 40 млрд долл. (0,1% от мирового ВВП). Пандемия *COVID-19* грозит значительно сильнее подорвать экономику и затормозить глобальный рост. Темпы роста китайской экономики замедлились ниже уровня 2008 г. во время мирового финансового кризиса. При этом, в 2003 г. на Китай приходилось 4% мирового ВВП, тогда как в 2019 г. — 16,5%.

С учетом того, что Китай является крупнейшим мировым экспортером товаров, закрытие китайских фабрик в районах, затронутых вирусом, в качестве превентивной меры, вызвало сбои в промышленном производстве, экспортных поставках и мобильности рабочих. За пределами Китая пандемия также затронула глобальные цепочки поставок, вынудив тысячи компаний временно свернуть или закрыть сборочные и производственные предприятия в США и Европе. Пострадавшие американские и европейские компании значительно сократили объемы экспорта, поскольку утратили доступ не только к покупателям, но и к поставщикам сырья, комплектующих и запчастей. Данная проблема затронула как традиционные отрасли (в частности, автомобилестроение), так и более высокотехнологичные производства компьютеров, смартфонов и других цифровых устройств.

Ситуация ухудшается высоким долговым бременем корпораций и правительств. По данным *Deutsche Bank*, крупнейшие экономики мира в настоящее время обладают самым высоким уровнем задолженности за последние 150 лет (за исключением периода Второй мировой войны). В частности, нефинансовый корпоративный долг крупных компаний в США в 2020 г. оценивается в 10 трлн долл., по сравнению с 4,8 трлн долл. в 2003 г.¹⁵ Американскому бизнесу придется погашать долговое бремя в условиях ослабшей экономики, роста постоянных затрат и отсутствия механизмов поддержки со стороны ФРС при почти нулевых процентных ставках.

Шоку предложения сопутствовало падение спроса, рост сбережений на «черный день» и сокращение экономической активности населения. Современная

¹⁵ Ромашкина В.А. Воздействие пандемии на экономику США // Мировая экономика. Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, 2020. № 7. Апрель 2020. С. 3-4.

американская экономика зиждется на устойчивом рынке труда и высоком уровне потребления при относительно низкой инфляции, но пандемия коронавирусного заболевания коренным образом изменила повседневную жизнь и потребление в Америке, приведя к радикальным потрясениям для экономики. США в своей истории еще не видели столь резкого сокращения потребительских расходов – свыше 44,2 млн человек подали заявки на получение пособий по безработице¹⁶. Радикальные изменения коснулись не только столпов американской промышленности, но и «экономики услуг»: туризма, транспорта, ресторанного и гостиничного бизнеса, масс-маркет ретейла, сферы развлечений, здравоохранения, фитнеса, косметологии и др. Даже сфера здравоохранения столкнулась с сокращением потребительских расходов, закрытием больниц и увольнением врачей, не связанных с лечением COVID-19. Вследствие указов о самоизоляции и удаленной работы на дому в выигрыше остались продовольственные магазины, онлайн-услуги по доставке товаров, электронные СМИ, компании по производству видеоигр и поставщики фильмов и сериалов на основе потокового мультимедиа.

Развитие американской финансовой сферы также полно неопределенности. Банки начали ограничивать и переоценивать выданные ранее кредиты вследствие сложности оценки текущих краткосрочных рисков для конкретных заемщиков – как физических, так и юридических лиц. Из-за ограничения доступа к кредитам пострадает инвестирование и рост малого, среднего бизнеса и самозанятых. Потенциальным покупателям может стать сложнее получить ипотечный кредит, что усугубит падение спроса на рынке недвижимости. Кроме того, домашние хозяйства имеют большую задолженность по потребительским кредитам – студенческие долги на высшее образование, автокредиты, медицинские страховки, широко используемые кредитные карты. Все эти факторы волнуют фондовый рынок в долгосрочной перспективе. Наиболее внушительным по масштабу стимулирования национальной экономики стал антикризисный закон *Coronavirus Aid, Relief and Economic Security (CARES) Act*, подписанный Д. Трампом в марте 2020 г. Его рекордный размер в 2,2 трлн долл., «то есть примерно 10% ВВП 2019 г., возможно, является косвенной оценкой потенциальных потерь экономики США»¹⁷. Данные средства были направлены на поддержку бизнеса, прямые выплаты населению, дополнительное финансирование системы здравоохранения и временное увеличение пособий по безработице. Однако уже осенью 2020 года встал вопрос о новом пакете антикризисных мер сопоставимого масштаба и пока остается неизвестным, будет ли он принят Сенатом США и в каком размере.

Возможности и риски для России

Повышение взаимных импортных пошлин в 2017–2018 гг. между США и Китаем привело к реализации давних протекционистских угроз с обеих сторон. Поскольку в противостояние двух прямых соперников включились ЕС, Россия, Канада, Мексика, конфликт обрел глобальный характер и его последствия затронули все мировое сообщество. Власти Китая отрицают серьезный негативный эффект от торговой войны для рынков капитала и валютного курса, однако в 2018 г. юань ослаб более чем на 8% по отношению к доллару, что является рекордным показателем с 1994 г. Пандемия COVID-19 в 2020 г. обрушила экономический рост, а действия национальных правительств стран кажутся недостаточными, чтобы

¹⁶ Lambert L. Over 44.2 million Americans have filed for unemployment during the coronavirus pandemic // Fortune. 11.06.2020. URL: <https://fortune.com/2020/06/11/us-unemployment-rate-numbers-claims-this-week-total-job-losses-june-11-2020-benefits-claims/> (дата обращения: 08.10.2020).

¹⁷ Иванова Н.И. Экономические шоки пандемии. ИМЭМО РАН, 30.03.2020. URL: <https://www.imemo.ru/news/events/text/ekonomicheskie-shoki-pandemii> (дата обращения: 09.10.2020).

остановить спад. Россия на фоне рецессии и замедления роста ВВП столкнулась с ростом безработицы за счет сокращения офисного персонала, разорения малого и среднего бизнеса и сложностей при трудоустройстве выпускников.

Снижение долларовой ликвидности и ослабление рубля бьет по российским импортерам и потребительской активности населения за счет роста цен на розничных рынках, что ведет к ускорению инфляции в российской экономике. Вместе с тем интервенции, вытягивающие доступную валютную ликвидность с рынка, не только ведут к ее удорожанию, но также формируют дополнительные валютные резервы. На фоне неустойчивого положения на энергетическом рынке, волатильных цен и не продления сделки в формате ОПЕК+ накопление валютных резервов становится одной из основных стратегических задач.

Во внешнеторговой политике Россия пыталась за счет увеличения ответных пошлин компенсировать часть ущерба от ограничений, введенных США на российские сталь и алюминий и ужесточения санкций в отношении энергетического сектора. Снижение экспорта алюминия и стали на традиционные рынки привело к переориентации продукции на другие рынки, где в текущих условиях она не смогла найти сбыта, что нанесло ущерб национальным производителям. Российские импортные пошлины охватывают ряд американских продуктов металлургического и нефтегазового оборудования, строительно-дорожной техники, оптоволокно, однако в денежном эквиваленте пакет протекционистских мер уступает американским санкциям более чем в 6 раз (87 млн долл. против 537 млн долл.).

Одна из основных угроз для российской экономики по-прежнему сосредоточена в сфере рынков энергоресурсов. США намерены уменьшить дефицит своего торгового баланса, в целом, и в торговле с Китаем, в частности, любыми средствами. Реализация американского «сланцевого проекта» в отношении Китая, нуждающегося в колоссальных объемах энергоресурсов, столкнулась не только с обвалом региональных цен на газ, но и с активизацией внутренних китайских проектов в сферах геологоразведки и разработки сланцевых месторождений (в частности, в бассейнах Ордос и Сычуань), а также с пересмотром схемы субсидирования нетрадиционного газа в целях развития данного сектора.

Переход на газогенерацию в элетроэнергетке в рамках борьбы за чистый воздух и более высокие экологические стандарты сделают Китай еще более важным игроком на газовом рынке. Не только США, но и крупнейшие производители газа, включая сжиженный природный газ (СПГ), заинтересованы видеть Китай своим покупателем – Австралия, Катар, Алжир, Нигерия и Россия.

На этом фоне обостряется борьба за европейский региональный газовый рынок, обладающий достаточно высокой доходностью, на котором прочно закрепился российский «Газпром» и континентальные цены. США пытались заблокировать строительство морской части «Северного потока-2», однако проект, с большой долей вероятности, будет реализован и позволит России удерживать рынок. Условия, при которых ЕС вынужден взять на себя обязательства по сделкам с американским СПГ, не слишком экономически выгодны, однако способствуют осуществлению заветной цели – созданию по-настоящему диверсифицированного европейского рынка энергоресурсов. При совокупном росте поставок сжиженного газа из Катара, Алжира, Нигерии и США позиции «Газпрома» на европейском рынке могут потесниться. Однако растут амбиции и ведущих российских нефтегазовых концернов в сфере развития СПГ-проектов (в частности, «Ямал СПГ», «Арктик СПГ-2», «Балтийский СПГ»), что позволяет говорить о том, что потеснить российский газ на европейском рынке в текущих условиях — непосильная задача для США.

В 2019 г. палатой представителей Конгресса США был одобрен законопроект об энергетической безопасности и диверсификации источников поставок энергоресурсов для стран Центральной и Восточной Европы (*H.R.1616 – European Energy Security and Diversification Act of 2019*¹⁸), целью которого является ограничение энергетического влияния России в регионе. Европейский газовый рынок не является премиальным с точки зрения цен для экспорта американского СПГ, однако имеет важное политическое значение. США приходится прибегать к политическим механизмам воздействия на рынок, в частности, разрабатывать программу субсидирования СПГ-отрасли, поскольку в рамках экономической конкуренции российский трубопроводный газ является наиболее конкурентоспособным, особенно в период низких цен.

При этом США уступили российскому экспорту и в сегментарной конкуренции. По данным доклада Международной ассоциации импортеров сжиженного природного газа (*International Group of Liquefied Natural Gas Importers, GIIGNL*), в 2019 г. Россия обогнала США по экспорту СПГ как в Европу, так и в Азию. Так, экспорт СПГ из России в страны Европы составил 15 млн тонн, из США – 12,7 млн тонн. Экспорт СПГ из России в страны Азии – 13,6 млн тонн, из США – 12,5 млн тонн¹⁹. Китайский рынок СПГ – самый быстрорастущий в мире и торговая война между США и Китаем сыграла против поставок американского СПГ на него: импорт из США упал с 2,16 млн тонн в 2018 г. до 0,27 млн тонн в 2019 г. Поставки российского СПГ за тот же период выросли с 1,15 млн тонн до 2,85 млн тонн.

Однако в российско-китайских энергетических отношениях противостояние Пекина с Вашингтоном тоже ведет к определенным рискам. Объемы импорта российских энергоресурсов неизбежно снизятся в случае существенного замедления экономического роста Китая, сужения доступа китайских товаров на американский рынок и сокращения объемов промышленного производства. Пока Россия будет оставаться для Китая главным образом поставщиком сырья, она будет страдать от падения мировых цен на свои важнейшие экспортные позиции – нефть, газ и металлы. Перспективным может стать укрепление российско-китайского военно-технического сотрудничества, играющего важную политическую роль и обеспечивающего стратегические интересы²⁰. Народно-освободительная армия Китая – самая многочисленная в мире и в настоящее время находится в стадии активного перевооружения. В промышленном производстве Россия имеет конкурентоспособную на мировом рынке продукцию ВПК, и Китай входит в число главных импортеров российского оружия (в частности, истребителей Су-35, авиадвигателей, авиационных ракет, зенитно-ракетных систем С-400 и др., заключен ряд контрактов в области НИОКР). Подводя итог, отметим, что Россия заинтересована в устойчивом развитии мировой системы и в условиях американо-китайской конфронтации выбрала выжидательную позицию «доброжелательного нейтралитета» по отношению к основным участникам, что представляется нам верным решением в текущей ситуации.

¹⁸ H.R.1616 - European Energy Security and Diversification Act of 2019 - 116th Congress (2019-2020). URL: <https://www.congress.gov/bills/116th-congress/house-bill/1616/text> (дата обращения: 09.10.2020).

¹⁹ The LNG industry GIIGNL Annual Report, 2020. URL: https://giignl.org/sites/default/files/PUBLIC_AREA/Publications/giignl_-_2020_annual_report_-_04082020.pdf (дата обращения: 09.10.2020).

²⁰ Кашин В., Габуев А. Вооруженная дружба: как Россия и Китай торгуют оружием. Московский Центр Карнеги, 2017. URL: https://carnegieendowment.org/files/CP_Gabuev_Kashin_web.pdf (дата обращения: 09.10.2020).

Противостояние между Китаем и США неизбежно из-за системных проблем и ряда фундаментальных причин, вызывающих многовекторную конфронтацию. Исход текущих событий определит не только победителя, но и позиции двух стран по широкому кругу вопросов (включая роль государственных предприятий и контроль над иностранными инвестициями). Еще более важный вопрос заключается в том, вызовет ли современный антагонизм двух экономик угрозу для международного экономического порядка, существовавшего с середины XX века. В США усилились не только протекционистские меры Д. Трампа, но и антиглобалистские настроения. В ЕС брекзит угрожает расчленить наиболее передовое проявление экономической интеграции и взаимозависимости. В ряде влиятельных стран мира расширяют свои полномочия централизованные политические режимы (Китай, Россия, Турция, Иран и др.). Мощь Китая продолжает расти, и у США остается все меньше рычагов для ее сдерживания.

Желанный путь к лидерству для Китая лежит, вероятно, через создание фактически «Большой Двойки» с США. Однако данная идея выглядит нежизнеспособной по ряду причин. Прежде всего, мировое сообщество ждет гораздо более полицентричную международную систему, в то время как целью США по-прежнему остается сохранение доминирующего влияния и интенсивная защита собственных интересов. Существуют четкие различия между принципами, на которых основан нынешний международный экономический порядок, и направлениями, в которых Китай стремится двигать эту систему. При активном росте влияния сильных третьих стран, включая Россию, может добавиться перспектива многополярного мирового порядка и баланса между «гегемониями» Китая и США. Глобальная экономика стоит на пороге беспрецедентных перемен, в ходе которых ей становится все сложнее полагаться на прошлые традиционные модели и следует адаптироваться путем принятия инновационных решений для успешного противостояния грядущим вызовам.

«Торговые войны» США с Японией и Китаем: история и перспективы

Нынешняя протекционистская политика США отнюдь не является прерогативой администрации президента Д.Трампа. Прошлые администрации достаточно часто прибегали к защите американских производителей с помощью тарифов и навязанных партнерам «добровольных ограничений экспорта». В этом плане полезно сопоставить претензии, предъявляемые США в разное время к Японии, с претензиями, выдвигаемыми сейчас в адрес Китая. В свое время торговый конфликт с США с Японией был крайне острым, а ряд вопросов, как видно из повестки торговых переговоров между странами, не решен до сих пор. Возможно, анализ старых торговых конфликтов мог бы помочь найти способы выхода из новых. Тем более что некоторые проблемы, вызывающие затруднения и возмущение у американской стороны, остались прежними. Хотя основной адресат претензий и сменился – место Японии занял Китай.

Ключевые слова: внешнеторговый дефицит, торговые войны, США, Япония, Китай, ограничения экспорта, тарифные ограничения

Между отношениями «сотрудничества-соперничества» США и Японии, имевшими место в 1980-х гг. и позднее, и нынешним «сотрудничеством-соперничеством» США с Китаем можно найти определенное сходство. Как Китай, так и Япония блестяще провели «догоняющую модернизацию», вытесняя американских производителей из ряда отраслей промышленности и претендуя на первенство в стратегически важных секторах. Период быстрого догоняющего развития привел к значительному увеличению ВВП экономики Японии, а затем Китая, что повлекло за собой дальнейшее сокращение разрыва между этими странами и США.

Однако главное сходство лежит, скорее, в особенностях функционирования экономической системы как Японии 1980-х гг., так и современного Китая. На протяжении всего периода разногласий между США и Японией Соединенные Штаты обвиняли японских политиков и бизнес в нежелании добиться большей степени открытости экономики, которую, на взгляд США, нельзя было назвать в полной мере «рыночной». В качестве аргументов использовались существование концернов «кэйрэцу»¹, множество нетарифных ограничений, а также промышленная политика государства, под видом которой осуществлялось масштабное вмешательство в экономику. Все это затрудняло как осуществление импорта, так и доступ на японский рынок и работу на нем для американских фирм².

В результате совокупности факторов одной из основных проблем в двусторонних отношениях стал дефицит торгового баланса США с Японией. Доля

* Чудинова Ксения Олеговна - научный сотрудник Центра североамериканских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН. E-mail: xenia.chudinova@gmail.com (xenia.chudinova@gmail.com). Статья поступила в редакцию 01.11.2020.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта N 20-014-00001A «Глобальные и региональные последствия экономической политики США во втором - начале третьего десятилетия XXI века: новые вызовы и возможности для России».

¹ Подробнее см. Леонтьева Е.Л. Японские корпорации и корпоративные группы. Эволюция институтов. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 78 с.

² Urata S. US-Japan Trade Frictions: The Past, the Present, and Implications for the US-China Trade War. Asian Economic Policy Review. URL: <https://waseda.pure.elsevier.com/ja/publications/us-japan-trade-frictions-the-past-the-present-and-implications-for> (дата обращения: 15.02.2020).

Японии во внешнеторговом дефиците США была весьма велика в период с середины 1980-х по середину 1990-х гг. и колебалась от 35% до 65%³. Позднее она начала сокращаться, и в 2018 г. составила 8% – 56,7 млрд долл. США.

Разумеется, нельзя проводить прямые параллели между японской и китайской экономическими системами. Однако одной из ключевых претензий, предъявляемых сейчас администрацией США к Китаю, является наличие у последнего мощной государственной поддержки бизнеса и существование госкорпораций, конкуренция с которыми на равных условиях зачастую невозможна. Это очень напоминает те трудности, которые возникли (и до сих пор существуют) у американских фирм при конкуренции с японскими компаниями.

Второй ключевой проблемой, как и в случае с Японией, является огромный дефицит торгового баланса в торговле США с Китаем. До конца 1980-х гг. его доля составляла менее 10%. С начала 1990-х гг. она неуклонно росла и в 2018 г. превысила 50% (378,6 млрд долл.).

Торговые конфликты США с Японией в 1960–1990-е гг.

До 1980-х гг. торговые конфликты США и Японии происходили по одной схеме. Каждый из них начинался с быстрого роста определенной категории японского экспорта в Соединенные Штаты (текстиль в 1960-х и 1970-х гг., продукция сталелитейной промышленности и цветные телевизоры в 1970-х). Затем американские производители подавали жалобы, заявляя о демпинге и недобросовестных торговых практиках. Группы промышленных лобби использовали свое политическое влияние для того чтобы воздействовать на фундаментальные принципы осуществления экономического взаимодействия между двумя странами, призывая Вашингтон сократить поток японского импорта на американский рынок или существенно увеличить поток американского экспорта в Японию. Далее между правительствами США и Японии шли переговоры и в итоге чаще всего удавалось найти решение проблемы, которое могло включать контроль над ценами (например, минимальные цены на продукцию) и добровольные ограничения поставок⁴.

В 1960-х гг., например, политической поддержки искали представители американской текстильной промышленности. Именно ради них президент Р. Никсон оказывал давление на премьер-министра С. Эйсаку, чтобы тот ввел ограничения на японский экспорт текстиля в США. Подобные «добровольные ограничения экспорта» часто применялись в 1970-е и в начале 1980-х гг.⁵

На протяжении 1980-х гг. напряженность между США и Японией возрастала. Антияпонские настроения в Конгрессе США значительно усилились, поскольку дисбаланс двусторонней торговли между США и Японией быстро увеличивался. Продолжающийся в начале 1980-х гг. рост экономики Японии в то время, как экономика США переживала рецессию, поддерживал представление о том, что Япония «крадет» рабочие места у США при помощи нечестных торговых практик. Торговые конфликты больше не ограничивались рамками конкретных категорий японского экспорта. Теперь обсуждались проблемы, связанные с политико-

³ Ibid.

⁴ Ito T., Hoshi T. Chapter 13. US-Japan Economic Conflicts. *The Japanese Economy*, second edition (p. 690). MIT Press, 2020.

⁵ Hook Glenn D., Gilson J., Hughes C. W., Dobson H. *Japan's International Relations. Politics, Economics and Security*. Routledge, 2012.

экономическими отношениями США и Японии в целом. Звучали утверждения, что Япония осуществляет экспорт, чтобы уничтожить промышленность других стран⁶.

С середины 1980-х гг. американское правительство оказывало возрастающее давление на японских высших чиновников с целью открыть японский рынок для американских продуктов и услуг, а также способствовать проведению в Японии структурной реформы, направленной на либерализацию ее экономики. Это давление осуществлялось в основном путем использования различных каналов ведения двусторонних переговоров.

Одним из требований к Японии было обеспечить доступ на свой рынок зарубежным компаниям, что требовало структурных изменений и снятия нетарифных ограничений. США утверждали, что неспособность Японии обеспечить справедливый доступ на рынок американским производителям (и иностранным производителям в целом) является причиной недостаточного объема американского экспорта и, следовательно, внешнеторгового дефицита с Японией. Акцент с ограничения импорта из Японии сместился на увеличение американского экспорта в Японию. К примеру, с 1985 по 1988 гг. шли переговоры по снятию ограничений на ввоз в Японию ряда американских сельскохозяйственных продуктов, включая говядину и апельсины. При этом в результате переговоров японские лимиты на импорт говядины и апельсинов постепенно увеличивались. Затем, в апреле 1991 г., квоты на импорт говядины и цитрусовых были заменены тарифами⁷.

В то время как торговые конфликты между Японией и США в 1980-х гг. символизировали для многих подъем экономики Японии и спад экономики США, успех японского импорта на американском рынке безусловно объяснялся величиной внутреннего спроса. Автомобили, аудио- и видеотехника, компьютеры и другие товары доказали свою популярность у американских потребителей, а высокотехнологичные товары, такие как полупроводники, стали важной частью многих наиболее передовых вооружений США.

Постепенное изменение природы двусторонних экономических отношений США и Японии иллюстрирует развитие торгового конфликта из-за импортных японских полупроводников. Противостояние между японским и американским бизнесом началось, когда в 1985 г. американская Ассоциация производителей полупроводников возбудила дело против японских производителей через офис торгового представителя США. Переговоры привели к подписанию первого соглашения о торговле полупроводниками между США и Японией в сентябре 1986 г. Основной целью данного и многочисленных других соглашений, достигнутых двумя странами, было расширение доступа зарубежных поставщиков – в частности, что наиболее важно, США к японскому рынку, а также создание препятствий на пути японского «демпинга». Эти договоренности дали возможность правительству США принимать определенные меры. Например, в результате того, что некоторые японские производители не выполнили условий соглашения 1986 г., американское правительство в марте 1987 г. ввело тарифы на импорт японских персональных компьютеров, цветных телевизоров и ряда других товаров⁸. Таким образом, мишенью ограничений оказались в основном готовые японские изделия. Это происходило из-за того, что американские потребители полупроводников, в частности, ВПК, в значительной степени зависели от поставок из Японии. Как

⁶ Ito T., Hoshi T. Chapter 13. US-Japan Economic Conflicts. *The Japanese Economy*, second edition (p. 690). MIT Press, 2020.

⁷ Ibid.

⁸ Hook Glenn D., Gilson J., Hughes C. W., Dobson H. *Japan's International Relations. Politics, Economics and Security*. Routledge, 2012

видно из данного примера, интересы японского и американского бизнеса одновременно и совпадали, и были противоположными.

В то же время японское правительство искало возможности расширить доступ к японскому рынку полупроводников для зарубежных импортеров. Настаивая на введении определенных количественных показателей, американские производители хотели получить пятую долю японского рынка к концу 1992 г., и Министерство внешней торговли Японии оказывало давление на японские компании, чтобы обеспечить достижение данных показателей. Конфликт снова разгорелся летом 1996 г. Для его решения потребовалось подписать новое соглашение, самым важным аспектом которого было учреждение многостороннего форума, куда входил ряд стран, для улаживания подобных споров в данном секторе экономики⁹.

Новые тенденции в разрешении торговых споров США и Японии: многосторонние форматы и зоны свободной торговли

Этот переход от двустороннего к многостороннему формату обсуждения, вне сомнения, отражал снижение уровня американских опасений относительно угрозы, представляемой японскими производителями полупроводников. Интересно, что, поскольку полупроводники являлись одним из важнейших компонентов для производства военной техники, зарубежный источник их поставок был для американского правительства причиной для беспокойства. Опора на японских производителей и их поставки полупроводников могла сделать США уязвимыми в области обеспечения национальной безопасности – явное свидетельство того, что Япония могла более убедительно отстаивать свои условия с позиций силы. Однако даже когда США в значительной мере зависели от поставок из Японии, эта форма воздействия применялась лишь в небольшой степени. На практике многочисленные соглашения о полупроводниках скорее привели к дальнейшему углублению экономической взаимозависимости США и Японии.

Ответ японских производителей на давление со стороны США, особенно в 1980-е гг., в значительной мере заключался в том, чтобы обойти ограничения путем открытия своих предприятий на территории самих США, а также переносом части производственных мощностей в Восточную Азию. Несмотря на спад в экономике Японии, японские производители в 1990-е гг. и в начале XXI в. продолжали инвестировать в создание производств в США. Все это создавало впечатление неостановимого экономического роста Японии. В начале 1990-х гг. более половины из десяти крупнейших банков мира (по размеру активов) были японскими. После окончания холодной войны Японию даже воспринимали как главного соперника США, а торговая война постепенно перерастала в полноценный политический конфликт.

Однако в 1990-х гг. многое изменилось. Японская экономика находилась в состоянии стагнации, а экономика США восстанавливалась, отчасти благодаря достижениям в сфере информационных технологий. Более того, размер дефицита США в торговле с Японией сократился, отчасти из-за прямых инвестиций японских экспортеров, создавших производственные мощности на территории США. Еще одним фактором, способствовавшим снижению напряженности в американо-японских отношениях, стал экономический подъем Китая. Импорт из Китая в США резко вырос, как и дефицит торгового баланса США с КНР. В 2000-х гг. Китай стал восприниматься в США как более серьезная угроза для американских рабочих мест, чем Япония.

⁹ Ibid.

В начале 2000-х гг. Япония изменила свою позицию в отношении соглашений о свободной торговле (ССТ) и приступила к реализации стратегии заключения ССТ, а также соглашений об экономическом партнерстве (СЭП) со своими торговыми партнерами. Однако переговоры с США шли медленно. После долгих дебатов внутри страны Япония, наконец, присоединилась к переговорам по ТТП в 2013 г., благодаря активной внешнеэкономической политике премьер-министра С. Абэ. Но вскоре после подписания ТТП в 2016 г. американская позиция по данному соглашению сменилась на противоположную. В январе 2017 г. США вышли из ТТП, и администрация Д.Трампа начала переговоры с Японией на двусторонней основе. США вновь указывали на дефицит торговли с Японией как на признак наличия нечестных торговых практик. Администрация Трампа выступала за снижение барьеров для американских экспортеров и корректировку «заниженного» обменного курса. Эти аргументы очень напоминали стратегию, которую США применяли при попытках разрешить торговые конфликты с Японией в 1980-х гг., но и тогда эти меры можно было назвать успешными лишь отчасти. Давление со стороны США привело к подписанию с Японией торгового соглашения в 2019 г., основной целью которого было снижение или ликвидация тарифов на американскую сельскохозяйственную продукцию, экспортируемую на японский рынок. Предполагалось, что данная договоренность послужит первым шагом к подписанию полноценного двустороннего ССТ, однако пока это представляется маловероятным.

Очередной виток торговых войн: США и Китай

Несмотря на положительное сальдо торгового баланса в торговле сельскохозяйственной продукцией и услугами, внешнеторговый дефицит США в торговле промышленными товарами неуклонно увеличивался еще с конца 1970-х гг. и стал особенно быстро расти после вступления Китая в ВТО в 2001 г., а позднее – после мирового финансового кризиса. К примеру, в 1990 г. на Японию и четырех «азиатских тигров»¹⁰ приходилось около 75% внешнеторгового дефицита США в торговле промышленными товарами, а к 2017 г. их доля сократилась до менее чем 12%. В то же время доля Китая выросла с 10% в 1990 г. до около 73% в 2013 г., после чего незначительно сократилась¹¹.

Но нужно учитывать, что большинство текущих показателей нарушения торгового баланса основаны на данных о валовой торговле, отражающих разницу между стоимостью общего экспорта и общего импорта. Более полную картину дает взгляд с позиций фрагментации и географического распределения глобальных цепочек создания добавленной стоимости (ГЦС).

Если смотреть на показатели до начала торговой войны США с Китаем, крупнейшим торговым партнером КНР как по валовой торговле, так и по показателям добавленной стоимости была в 2015 г. Америка. На США как на экспортный рынок приходилось 22,3% валового китайского экспорта. За США шла Япония – 7,9%, и Республика Корея – 5,1%. По добавленной стоимости роль США была еще более значительной, экспорт на американский рынок составил 24,8%, на японский – 8,1%, в Индию – 3,7%.

Главным источником валового импорта КНР также были Штаты (12,6%), затем шла Республика Корея (10,9%) и Япония (8,6%). По добавленной стоимости

¹⁰ Южная Корея, Сингапур, Гонконг, Тайвань.

¹¹ Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world. World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

наибольшая доля импорта также принадлежала американским производителям (14,9%), Японии (9%), Республике Корея (7,2%)¹².

Но если смотреть с точки зрения ГЦСС, увеличение дефицита торгового баланса США с Китаем после вступления последнего в ВТО обусловлено в основном переносом в Китай производственных мощностей из таких стран, как Япония и азиатские НИС. Таким образом, Китай становился все более важным для США источником импорта промышленных товаров, в то время как доля других индустриальных стран сокращалась. Но это происходило в результате осуществления прямых инвестиций и перевода компаниями из этих стран своих производственных и сборочных мощностей в Китай. Это показывает и торговая статистика по принадлежности фирм – в основном профицит торгового баланса Китая с США достигается за счет деятельности компаний, полностью или отчасти принадлежащих иностранным собственникам, а также совместных с национальными предприятиями (хотя доля собственно китайских компаний возрастает)¹³.

В то же время данные по ГЦСС Китая указывают на то, что китайская экономика все в большей мере отходит от производства промышленных товаров на экспорт и опирается на сектор услуг, на внутренние поставки и на внутреннее же потребление. Доля добавленной стоимости китайских компаний, направленной на удовлетворение спроса за рубежом, снизилась за период 2005–2015 гг. с 23,5% до 16,7%, и в то же время сократилась с 41,8 до 30,3% доля промежуточных товаров, импортированных для последующей сборки и реэкспорта (это ниже, чем в среднем по странам ОЭСР – 45,5%).

При этом за период 2005–2016 гг. доля добавленной стоимости, созданной зарубежными компаниями, сократилась в китайском экспорте с 26,3 до 16,6%. Очень заметным было это падение в экспорте продукции ИКТ и электроники, крупнейшем секторе, поставляющем продукцию в другие страны – к 2015 г. доля добавленной стоимости иностранных компаний сократилась с 43% до 30%, что предполагает переход на поставки промежуточных комплектующих от внутренних производителей. В то же время доля услуг в валовом экспорте Китая выросла примерно с 29% в 2005 г. до 35% в 2015 г., причем на добавленную стоимость иностранных компаний в этом объеме приходилось только 6 п.п. Услуги становятся все более важной составляющей конкурентоспособности китайской продукции¹⁴. Хотя США по-прежнему оставались крупнейшим партнером Китая в 2015 г., как по валовой торговле, так и по показателям добавленной стоимости экспорта и импорта, важность интеграции с региональными партнерами – Вьетнамом, Камбоджей, Малайзией, Гонконгом – имеет для КНР все возрастающее значение.

В Японии, когда та проходила период догоняющей модернизации, показатель собственной добавленной стоимости в экспорте был крайне низким. Затем, в 1980-х гг., он увеличился, поскольку страна стала в больших объемах производить комплектующие для выпуска промышленных товаров. В 1990-х гг., по мере дальнейшего развития японских ТНК и расширения сети филиалов японских компаний в экономиках Юго-Восточной Азии (ЮВА) и в Китае, отношение собственно японской добавленной стоимости к японскому экспорту резко уменьшилось и в последние годы остается рекордно низким. За Японией, с тем же результатом,

¹² Trade in Value Added: China. OECD. December, 2018. URL: <https://www.oecd.org/industry/ind/TIVA-2018-China.pdf> (дата обращения: 02.07.2020).

¹³ Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world. World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

¹⁴ Trade in Value Added: China. OECD. December, 2018. URL: <https://www.oecd.org/industry/ind/TIVA-2018-China.pdf> (дата обращения: 02.07.2020).

следовали Республика Корея и Тайвань. Значительная часть их добавленной стоимости и экспорта создается филиалами национальных компаний за рубежом.

То, что происходит сейчас в Китае – рост отношения добавленной стоимости к стоимостному объему экспорта – напоминает этап развития ГЦС в Японии в 1980-х гг. и в Республике Корея в 1990-х гг., когда росла их научно-техническая база. Если Китай пойдет по тому же пути, на следующем этапе это отношение постепенно уменьшится, трудоемкие отрасли будут выведены за рубеж в страны с более низкой оплатой труда, а Китай станет импортировать больше зарубежных компонентов¹⁵.

Как уже отмечалось, защитные меры против любой страны оказывают влияние на всех ее торговых партнеров по цепочке создания стоимости. Экспорт Китая в США имеет значительную добавленную стоимость, в создании которой участвуют компании из развитых стран, таких как Япония, Республика Корея или сами США, и из развивающихся стран, включая Индонезию или Малайзию. Таким образом, тарифы США на китайские конечные товары влияют на промежуточных производителей в этих странах. Точно так же китайские тарифы на товары из США влияют на производителей в Канаде и Мексике.

Разрушение цепочек поставок во многом было со стороны администрации Д.Трампа намеренным. В результате политики «специальной защиты» от китайского импорта, которой администрация придерживалась с 2018 г., новые пошлины покрывали 82% промежуточных товаров, импортируемых из Китая, но только 29% готовых потребительских товаров и 38% капитального оборудования. В соответствии с первым этапом торговой сделки между двумя странами, вступившей в силу в начале 2020 г., 93% промежуточных товаров из Китая по-прежнему облагаются особыми тарифами. При этом, как показывает подсчет Дж. Гроссмана и Э. Хелпмана, тарифы на импорт промежуточных товаров из Китая резко выросли в среднем с менее чем 3% в 2017 г. до почти 24% к концу 2019 г. Тарифы на потребительские товары также выросли, но значительно меньше.

Импорт США из Китая в результате введения тарифов номинально сократился на 15,5% по сравнению с 2018 г. и составил 472,3 млрд долл в 2019 г.¹⁶ Однако одновременно импорт из других стран вырос, и тенденцию к перемещению торговых потоков хорошо видно по цифрам: в 2019 г. увеличился американский импорт промышленных товаров из ЕС (на 25,2 млрд долл.), Мексики (на 11,9 млрд долл.) и Тайваня (на 8,5 млрд долл., что на 18,6% больше, чем в 2018 г.)¹⁷.

Здесь нужно отметить, что на проблему дефицита торгового баланса США в гораздо большей степени воздействуют структурные особенности американской экономики, нежели внешнеторговые отношения с кем-либо из стран-партнеров. С начала 1990-х гг. у Америки наблюдался дефицит в торговле товарами с большинством регионов мира. То, как общий внешнеторговый дефицит США в итоге распределяется между отдельными торговыми партнерами, зависит от экономических отношений между другими странами, а также от курса национальной валюты по отношению к доллару и от сравнительных преимуществ этих стран перед США¹⁸.

¹⁵ Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world. World Trade Organization. URL: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvc_dev_report_2019_e.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

¹⁶ China - International Trade and Investment Country Facts. Bureau of Economic Analysis. URL: <https://apps.bea.gov/international/factsheet/factsheet.cfm?Area=650&UUID=8c0d5f58-93ff-476e-bad3-341eb9e128cc> (дата обращения: 30.06.2020).

¹⁷ Schwarzenberg A.B. U.S. Trade: Recent Trends and Developments. Congressional Research Service. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11189.pdf> (дата обращения: 23.06.2020).

¹⁸ Bown, C. P., McCulloch R. US-Japan and US-PRC Trade Conflict: Export Growth, Reciprocity, and the International Trading System. ADBI Working Paper 158. Tokyo: Asian Development Bank Institute. URL:

В эпоху ГЦСС новая волна американского протекционизма, вероятно, приведет к гораздо более серьезным последствиям и затронет прямо и косвенно больше акторов, чем «торговые войны» с Японией в 1980-х гг. Протекционистские меры, принятые странами G20 с 2018 г. и до начала пандемии нового коронавируса, оказывали воздействие на торговые потоки объемом на сумму более 1 трлн долл., или почти 7% мировой торговли товарами. Число нормативных ограничений, влияющих на потоки прямых иностранных инвестиций, увеличилось только за 2018 г. более чем на треть. Кроме того, уровень неопределенности по поводу дальнейшего вектора развития глобальной торговой политики повысился до рекордных уровней¹⁹.

Специализация экономик в рамках цепочек создания стоимости означает, что торговые издержки возникают многократно, так как защитные меры против любой страны оказывают влияние на всех ее торговых партнеров. ГЦСС также усиливают издержки от неопределенности торговой политики, потому что фирмы сокращают инвестиции и реже сотрудничают с иностранными поставщиками. Значительные тарифы на ввоз промежуточных товаров и ресурсов, необходимых для производства, могут привести к большим расходам и заставить компании сменить источники поставок, что приведет к потенциальному замедлению инвестиций и производства во всем мире.

Снижению напряженности между Японией и США во многом способствовала система отношений, выработанная на основе результатов серии торговых переговоров. В ходе попыток найти решения для повторяющихся конфликтов было создано множество каналов для ведения переговоров и накоплен большой опыт, позволявший даже предотвращать многие разногласия. Наконец, формирование ВТО и механизма урегулирования споров также облегчило для США и Японии (и других стран) поиск компромисса. Возможно, США с Китаем удастся накопить такой же опыт преодоления двусторонних разногласий. Поскольку все большую важность приобретают международные форматы экономического сотрудничества, не исключено, что этому будет способствовать взаимодействие США и Китая в рамках многосторонних интеграционных объединений.

Одним из способов преодолеть возрастающую неопределенность, торговые ограничения и протекционизм, влияющие на цепочки создания добавленной стоимости, для стран АТР становится соглашение о Всестороннем региональном экономическом партнерстве, объединяющее 10 стран АСЕАН, Китай, Японию, Республику Корея, Австралию и Новую Зеландию. США, не войдя ни в эту зону свободной торговли, ни в обновленное Транстихоокеанское партнерство, остаются перед сложным выбором, какой линии придерживаться в своей торговой политике в дальнейшем. Именно этот вопрос предстоит решить администрации Дж. Байдена.

Пока можно ожидать, что новая администрация выберет некий промежуточный курс, и ее опора на международные форматы сотрудничества будет более значительной по сравнению с политикой Д.Трампа. Но большая часть мер по защите американской экономики, в особенности в сфере производства высокотехнологичной наукоемкой продукции, пока останется в силе.

<http://www.adbi.org/working-paper/2009/11/05/3360.us.japan.us.prc.trade.conflict/> (дата обращения: 23.06.2020).

¹⁹ World Bank. Trade and Development in the Age of Global Value Chains. URL: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020> (дата обращения: 23.02.2020).

Участие КНР, Японии и Республики Корея в миротворческих операциях ООН

Статья посвящена сравнению подходов КНР, Японии и Республики Корея к участию в операциях ООН по поддержанию мира. Выявлены ограничения юридического, идеологического и политического характера, препятствующие активному вовлечению этих государств в миротворческую деятельность ООН. Определено, что военно-политические, территориальные и исторические разногласия между Японией и Республикой Корея ограничивают их эффективное взаимодействие на мировой арене, включая операции по поддержанию мира.

Ключевые слова: Китай, Япония, Республика Корея, миротворчество, операции по поддержанию мира, «голубые каски», ООН, вооруженный конфликт

По состоянию на конец 2020 г. в 13 миротворческих операциях, осуществляемых под эгидой ООН в различных уголках планеты, было задействовано около 95 тыс. человек. Бюджет операций по поддержанию мира в 2019-2020 фин. г. составил 6,5 млрд. долл.¹ Несмотря на нередкую критику их результативности и эффективности, миротворческие операции ООН остаются важнейшим инструментом урегулирования вооруженных конфликтов и постконфликтного восстановления².

Цель настоящей работы – выявить мотивы и особенности миротворческой деятельности КНР, Японии и Республики Корея, а также определить возможности и ограничения для взаимодействия Пекина, Токио и Сеула в этой области. Для того, чтобы оценить и сопоставить вклад трех восточноазиатских стран в миротворческую деятельность ООН, в данной статье, во-первых, проанализированы концептуальные и правовые основы участия Китая, Японии и Республики Корея в миротворческих операциях. Во-вторых, проведено сравнение численности и специализации миротворческих контингентов трех стран в миссиях, осуществляемых под эгидой ООН в настоящее время. Дана оценка выполняемым ими операциям и вкладу в достижение целей миротворчества в конфликтных и постконфликтных зонах.

Среди исследований последнего времени, посвященных участию восточноазиатских государств в миротворческих операциях под эгидой ООН, растет число научных статей, анализирующих миротворческую деятельность Китая. Это объясняется как увеличением присутствия китайских миротворцев в миссиях ООН, так и публично декларируемым стремлением Пекина играть более активную роль в этой сфере. При этом обнаруживаются расхождения в публикациях американских и китайских авторов в оценке мотиваций и вклада Пекина в миротворческую деятельность. В работах американских специалистов зачастую акцентируется связь между растущим участием КНР в операциях ООН и претензиями китайского руководства на лидерство в системе глобального управления³. Китайские аналитики

* Вода Кристина Рудольфовна – к.полит.н., с.н.с. Центра азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (vodakris@gmail.com). Статья поступила в редакцию 12.12.2020.

¹ Global Peacekeeping Data. URL: <https://peacekeeping.un.org/en/data> (дата обращения: 14.04.2020).

² См. Jett D. Why Peacekeeping Fails? Palgrave Macmillan. 2019. 331 p.

³ Bates G., Huang Chin-hao. China's Expanding Role in Peacekeeping: Prospects and Policy Implications. SIPRI Policy Paper 25. 2009. Stockholm International Peace Research Institute, Stockholm; Fung C. What Explains China's Deployment in UN Peacekeeping Operations // International Relations of the Asia-Pacific.

подчеркивают стремление КНР продемонстрировать ответственное поведение в качестве набирающего силу мирового игрока и внести свой вклад в урегулирование конфликтов и решение международных проблем безопасности⁴.

Сопоставлению опыта участия в миротворческих операциях ООН КНР, Японии и Республики Корея посвящены научные работы Ир⁵, Хау и Кондок⁶ и др. Данная тема до сих пор не получала подробного освещения в отечественной литературе, хотя миротворческая деятельность отдельных восточноазиатских стран анализировалась в трудах И.А. Зародова, О.А. Добринской, Д.В. Стрельцова, К.Р. Вода и др.⁷ Настоящая статья призвана внести вклад в изучение проблемы участия Китая, Японии и Республики Корея в операциях ООН по поддержанию мира, а также положить начало сравнительному исследованию опыта миротворческой деятельности трех ведущих восточноазиатских держав в России.

Китай

С 1971 г., когда состоялось признание КНР в ООН, позиция Пекина по вопросам участия в миротворческих операциях претерпела существенные изменения. В 1970-е годы Китай не принимал участия в миротворческих миссиях ООН, ссылаясь на внешнеполитические принципы неприкосновенности государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела третьих стран. Как отмечает китайский исследователь Инь Хэ, в то время Китай идеологически воспринимал себя жертвой империалистической политики США и СССР, и не желал принимать правила и нормы существовавшей биполярной системы. На протяжении 1970-х годов Китай оставался последовательным противником миротворческой деятельности ООН. В этот период Китай выступал против проведения новых операций по поддержанию мира и продолжения существующих миссий, отказывался вносить вклад в бюджет миротворческих операций, не отправлял персонал в миссии ООН, воздерживался при голосовании в Совете безопасности ООН по данному вопросу⁸.

В 1980–1990-е гг. Китай постепенно включился в миротворческую деятельность ООН. В 1981 г. КНР впервые проголосовала в СБ ООН за резолюцию 495, которая продлила действие миротворческих сил ООН на Кипре (ВСООНК, *UNFICYP*). В 1982 г. КНР начала вносить взносы в фонд миротворческих операций. Наконец, в 1990 г. КНР направила пять военных наблюдателей в ООН для

2016. No. 16. P. 409-441; *Lanteigne M.* The Role of UN Peacekeeping in China's Expanding Strategic Interests. Special Report 430. United States Institute of Peace. 2018.

⁴ *Yin He.* China Rising and Its Changing Policy on UN Peacekeeping. / *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* / C. de Coning and M. Peter eds. 2019. Cham, Palgrave Macmillan. P. 253-276; *Matsuda Y.* China's UN Peacekeeping Operations Policy: Analysis of the Factors behind the Policy Shift toward Active Engagement // *International Circumstances in the Asia-Pacific Series (China)*, Japan Digital Library. (March 2016). URL: http://www2.jiia.or.jp/en/digital_library/china.php (дата обращения: 14.04.2020).

⁵ *Hyun Cho.* Dual Identity and Issue Localization: East Asia in Global Governance // *Global Governance*. 2013. No. 19. P. 545-565.

⁶ *Howe B., Kondoch B.* Northeast Asia Perspectives on UN Peacekeeping: China, Japan, Korea. / *Peacekeeping and the Asia-Pacific* / B. Howe and B. Kondoch eds. Leiden, Boston: Brill, Nijhoff, 2016. P. 13-31.

⁷ *Зародов И.А.* Трансформация подхода Китая к участию в миротворческих операциях ООН (1981-2012) // *Сравнительная политика*. 2013. №1. С.98-102; *Добринская О.А.* О некоторых аспектах эволюции внешней политики Японии // Японские исследования. 2018. №2. С.23-37. *Стрельцов Д.В.* Внешнеполитические приоритеты Японии в Азиатско-Тихоокеанском регионе. М.: Восточная литература, 2015. 279 с.; *Вода К.Р.* Политика Японии в области гуманитарного содействия // Пути к миру и безопасности. 2018. №1. С. 291-298.

⁸ *Yin He.* Op.cit. P. 257.

наблюдения за перемирием на Ближнем Востоке (ОНВУП, *UNTSO*). В период с 1988 по 1998 гг. СБ ООН учредил 36 новых миротворческих миссий. Китай в СБ ООН голосовал в поддержку этих операций, а также за продление большинства существующих миссий. Кроме того, после вторжения Ирака в Кувейт в ноябре 1990 г. Китай не накладывал вето при голосовании по резолюции 678 СБ ООН, которая уполномочивала государства-члены использовать все необходимые средства для восстановления международного мира и безопасности в Кувейте. Можно сказать, что в этот период Китай ослабил свою идеологическую оппозицию Западу, продемонстрировал определенную гибкость в своих подходах к миротворческой деятельности ООН, что позволило ему укрепить свою репутацию на международной арене.

В то же время, Китай в этот период остро реагировал на действия стран, которые оспаривали его членство в ООН и использовал право вето как инструмент давления. В 1997 г. Китай наложил вето на проект резолюции СБ ООН о размещении военных наблюдателей для проверки выполнения соглашения о прекращении огня в Гватемале, которая выступала за членство Тайваня в ООН. В 1999 г. Македония признала Тайвань за 17 дней до того, как СБ ООН планировал продлить мандат миротворческих сил в республике. Пекин наложил вето на проект резолюции СБ ООН, в результате чего «голубые каски» ООН покинули Македонию.

Таблица 1. Численность миротворцев из КНР, Японии и Республики Корея в операциях ООН по поддержанию мира (октябрь 2020 г.)

	КНР	Япония	Республика Корея
Всего	2548	4	579
МООНЮС (<i>UNMISS</i> , Южный Судан)	1079	4	281
МИНУСМА (<i>MINUSMA</i> , Мали)	426	-	-
ВСООНЛ (<i>UNIFIL</i> , Ливан)	419	-	284
ЮНАМИД (<i>UNAMID</i> , Дарфур)	364	-	1
(MONUSCO, Демократическая Республика Конго)	230	-	-
МООНРЗС (<i>MINURSO</i> , Западная Сахара)	19	-	5
ВСООНК (<i>UNFICYP</i> , Кипр)	5	-	-
ОНВУП (<i>UNTSO</i> , Ближний Восток)	4	-	-
MINUSCA (Центральная Африканская Республика)	2	-	-
ГВНООНИП (<i>UNMOGIP</i> , Индия и Пакистан)	-	-	8
МООНК (<i>UNMIK</i> , Косово)	-	-	-
ЮНИСФА (<i>UNISFA</i> , Абьей)	-	-	-
ССООНР (<i>UNDOF</i> , Голаны)	-	-	-

Источник: Операции ООН по поддержанию мира. URL: <https://peacekeeping.un.org> (дата обращения: 12.12.2020).

В 2000–2020-е гг. участие Китая в миротворческой деятельности ООН заметно расширилось. Существенно возросла численность китайских миротворцев. К 2019 г. КНР стала вторым после Бангладеш крупнейшим поставщиком контингента для

миротворчества ООН, направив в различные миссии в общей сложности более 35 тыс. чел. В конце октября 2020 г. в девяти миссиях ООН проходило службу около 2,5 тысяч китайских миротворцев (табл. 1). Также Китай увеличил размер отчислений на операции по поддержанию мира, в результате чего его доля в бюджете ООН по миротворчеству выросла с 4% в 2001 г. до 15% в 2019 г. Это сделало КНР вторым после США крупнейшим спонсором миротворческих операций.

В 2010-е годы поддержание мира было включено в число основных задач Народно-освободительной армии Китая (НОАК). Согласно Белой книге по обороне КНР «Диверсифицированное использование вооруженных сил Китая», выпущенной информационным бюро госсовета КНР в 2013 г., задачами НОАК, наряду с защитой национального суверенитета, безопасности и территориальной целостности, поддержкой национального экономического и социального развития, впервые названы защита мира во всем мире и региональной безопасности. Для этого НОАК «должна взять на себя соответствующие международные обязательства и играть активную роль в поддержании мира, безопасности и стабильности во всем мире»⁹. Белая книга по обороне 2015 г. «Военная стратегия Китая» ставит перед НОАК следующие задачи: поддерживать многостороннее сотрудничество в области безопасности, продолжать «участвовать в миротворческих миссиях ООН, строго соблюдать мандаты Совета Безопасности ООН, сохранять свою приверженность мирному урегулированию конфликтов, способствовать развитию, восстановлению и защите регионального мира и безопасности»¹⁰. В новой Белой книге по обороне КНР 2019 г. «Китайская национальная оборона в новую эпоху» подтверждается приверженность НОАК участию в миротворческих операциях ООН. В документе сообщается, что «придерживаясь принципа взаимовыгодного сотрудничества, вооруженные силы Китая будут выполнять свои международные обязательства, в меру своих возможностей обеспечивать международную безопасность»¹¹.

О своей поддержке миротворческой деятельности ООН открыто заявил председатель КНР Си Цзиньпин, выступая на Саммите ООН по миротворчеству в 2015 г. Также он подчеркнул необходимость совершенствовать систему миротворческих операций. По его мнению, по вертикали они должны быть связаны с превентивными дипломатическими мерами, строительством мира, а по горизонтали – скоординированы с процессами политического урегулирования, установлением законного порядка, национальным примирением, улучшением жизни народа¹². Си поддержал реализацию механизма готовности миротворческих сил ООН, пообещав выделить контингент полицейских подразделений и миротворческих сил постоянной готовности в составе 8 тыс. военнослужащих. Также Китай взял на себя обязательство в последующие 5 лет подготовить 2 тыс. миротворцев из других стран, запустить 10 проектов по разминированию, включая обучение и спецтехнику. Кроме того, в своем выступлении председатель КНР заявил о необходимости усилить помощь Африке, где проводятся наиболее масштабные операции ООН. Китай пообещал предоставить Африканскому союзу безвозмездную военную помощь в размере 100 млн долл. США, в рамках поддержки при формировании и

⁹ The Diversified Employment of China's Armed Forces. 2013. URL: http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7181425.htm (дата обращения: 11.12.2020).

¹⁰ China's Military Strategy. 2015. URL: http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm (дата обращения: 11.12.2020).

¹¹ China's National Defense in the New Era. 2019. URL: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/201907/24/content_WS5d3941ddc6d08408f502283d.html (дата обращения: 11.12.2020).

¹² Выступление председателя КНР Си Цзиньпина на саммите ООН по миротворчеству. 28.09.2015. URL: <http://ru.china-embassy.org/rus/ztbd/QQ13/t1320670.htm> (дата обращения: 11.12.2020).

подготовке постоянного контингента полицейских и воинских подразделений быстрого реагирования в кризисных ситуациях¹³.

Наращивая участие в миротворческой деятельности, Китай создает инфраструктуру для подготовки контингентов ООН. Миротворческий персонал из КНР, включая военнотружущих, полицейских и гражданских лиц, проходит предварительное обучение перед отправкой в миссии ООН. Для этих целей в 2000 г. был создан первый Центр подготовки миротворческих гражданских полицейских Китая. В 2009 г. открыт Миротворческий центр при министерстве обороны КНР. Центры подготовки миротворцев используются помимо всего прочего в качестве площадок для международного сотрудничества: в последние годы в курсах для миротворческого персонала принимали участие представители многих стран, включая США, Австралию, Великобританию, Германию и др.

Ряд ограничений препятствуют реализации китайского стремления играть более активную роль в миротворческих операциях ООН. Во-первых, выделяется проблема отставания КНР от других крупных держав в таких сферах, как нормотворчество, организация и управление миротворческой деятельностью. Как постоянный член СБ ООН Китай обладает правом вето, а, следовательно, возможностью влиять на решение важнейших вопросов. Но на бюрократическом и оперативном уровне представительство Китая зачастую уступает другим державам. Например, по данным за 2018 г., Китай занимал только 14-е место среди всех 193 государств-членов ООН по количеству гражданских служащих в Секретариате ООН. Более того, лишь 11 граждан Китая занимали должности уровня D1 и выше в Секретариате ООН, что уступает численности персонала из США, Великобритании и Франции¹⁴.

Китай также слабо представлен в различных видах политических консультаций в сфере миротворчества, инициированных ООН. Например, с 2000 г. ООН учредила шесть групп экспертов по вопросам миротворческой деятельности. При этом Китай получил приглашение участвовать только в двух из них. В 2000 г. в Группе по операциям Организации Объединенных Наций в пользу мира не было ни одного представителя Китая. В 2015 г. в составе Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям ООН был один китайский представитель¹⁵.

Другой проблемой для Китая может стать снижение общественной поддержки миротворческих операций ООН из-за рисков, связанных с боевыми столкновениями и возможными потерями. В мае 2016 г. китайский миротворец ООН был убит при исполнении служебных обязанностей на севере Мали, а еще четыре китайских военнотружущих получили ранения. Китайское правительство решительно осудило это нападение и пообещало принять меры для защиты китайских миротворцев в стране¹⁶. Тем не менее, всего два месяца спустя, в июле 2016 г., в Южном Судане взорвавшийся снаряд убил двух китайских миротворцев ООН и ранил еще пять человек. В январе 2018 г. китайские войска оказались в противостоянии с вооруженными повстанцами недалеко от столицы Южного Судана г. Джубы¹⁷. Тогда инцидент окончился без жертв. Однако расширяя участие в миротворческих операциях в различных уголках планеты, китайские миротворцы будут сталкиваться с новыми угрозами.

¹³ Там же.

¹⁴ Yin He. Op.cit. P. 271-272.

¹⁵ Доклад Независимой группы высокого уровня по миротворческим операциям. 2015 г. // Сайт ООН. URL: <https://undocs.org/ru/S/2015/446> (дата обращения: 11.12.2020).

¹⁶ Tiezzi S. Chinese Peacekeeper Killed in Mali Attack // The Diplomat. 02.06.2016. URL: <https://thediplomat.com/2016/06/chinese-peacekeeper-killed-in-mali-attack> (дата обращения: 11.12.2020).

¹⁷ Lanteigne M. Op. cit.

В целом следует ожидать, что Китай в будущем наряду с поддержанием высокой вовлеченности в операции ООН по поддержанию мира будет стремиться увеличить представленность в руководящих органах ООН и нарастить свою дискурсивную силу в вопросах, связанных с миротворческой деятельностью.

Япония

Хотя по данным на конец октября 2020 г. в миссиях ООН по поддержанию мира было задействовано лишь 4 японских миротворца (табл. 1), всего за последние 20 лет в операциях по поддержанию мира ООН приняли участие около 9,5 тыс. японских «голубых касок». При этом Япония финансирует около 10% бюджета миротворческих операций ООН, что делает ее третьим по величине донором этой деятельности в мире. В риторике официальных лиц неизменно подчеркивается желание Японии, как миролюбивой нации, внести вклад в обеспечение международной безопасности и разрешение конфликтов¹⁸. Активность Японии в ООН также объясняется амбициями третьей экономики мира занять место постоянного члена Совета безопасности ООН.

С 2007 г. участие в международной миротворческой деятельности стало одной из основных задач японских сил самообороны, наряду с задачами по защите территории Японии и охране общественного порядка¹⁹. Выпущенная в 2013 г. Стратегия национальной безопасности Японии содержит обязательство «активно участвовать в различных усилиях под руководством ООН, включая миротворческие операции ООН и меры коллективной безопасности; прилагать усилия по разрешению конфликтов, включая превентивную дипломатию и посредничество; в постконфликтный период оказывать непрерывную помощь – от чрезвычайной гуманитарной помощи до восстановления и реконструкции, а также оказывать содействие работе Комиссии ООН по миростроительству²⁰.

Япония также осуществляет на регулярной основе обучение и подготовку персонала, направляемого в состав миротворческих операций. При Колледже генерального штаба действует Учебный и научно-исследовательский центр, который с 2014 г. реализует программы подготовки сотрудников из японских министерств и ведомств, а также иностранных граждан. Подчеркивается необходимость расширения сотрудничества в области образования для более эффективного взаимодействия в сфере миротворчества²¹.

Содержание и объем вклада Японии в миротворческую деятельность ООН во многом обусловлены юридическими ограничениями, наложенными на военную сферу страны ее конституцией. Япония до 1992 г. не отправляла своих военнослужащих за рубеж. Первый Закон о сотрудничестве в операциях ООН по поддержанию мира 1992 г. предоставил ограниченную возможность участия сил самообороны в миротворческих операциях ООН. Обязательными условиями для отправки японских военных в зоны конфликтов были наличие перемирия и согласие сторон на японское присутствие. При этом права применения оружия японские военные не имели. Таким образом, в полевых условиях японские военнослужащие должны были находиться под круглосуточной защитой иностранных контингентов.

¹⁸ Japan's Contribution to United Nations Peacekeeping Operations // Ministry of Foreign Affairs of Japan. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/pdfs/contribution.pdf> (дата обращения: 11.12.2020).

¹⁹ 2020 Defense of Japan // Japan Ministry of Defense. URL: https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/wp2020/DOJ2020_EN_Full.pdf (дата обращения: 11.12.2020).

²⁰ Japan's National Security Strategy. 2013. // Prime Minister of Japan and His Cabinet. URL: http://japan.kantei.go.jp/96_abe/documents/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/12/17/NSS.pdf (дата обращения: 11.12.2020).

²¹ Japan Peacekeeping Training and Research Center. // Japan Ministry of Defense. URL: <https://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/english/index.html> (дата обращения: 11.12.2020).

Только с 2016 г. японские военные получили право применять оружие для защиты миротворческих сил других государств, участвующих в тех же операциях. Тем не менее, до сих пор сохраняется запрет на вовлеченность сил самообороны в военные действия. Участие Японии в операциях по поддержанию мира продолжает ограничиваться оказанием содействия невоенного характера.

Кроме того, в Японии до 2013 г. существовал почти полный запрет на передачу вооружения третьим странам. С 1967 г. действовал запрет на экспорт оружия в 1) коммунистические страны, 2) страны, на которые распространяется эмбарго на экспорт оружия в соответствии с резолюциями Совета безопасности ООН, и 3) страны, участвующие в международных конфликтах. В 1976 г. эти правила были дополнены запретом на передачу оружия в соответствии с конституцией и запретом на экспорт оборудования, связанного с производством оружия, что фактически означало полное эмбарго на экспорт вооружений из Японии. В 2011 г. и 2013 г. в японском законодательстве были приняты поправки, частично снимающие ограничения на передачу вооружений третьим странам. Согласно новым смягченным принципам, экспорт вооружений из Японии возможен, если он соответствует задачам национальной безопасности, укреплению мира и развитию международного сотрудничества²².

Таким образом, существующие ограничения, наложенные на военную сферу в Японии, обозначают пределы взаимодействия с другими странами, в том числе в операциях по поддержанию мира. Также налицо неполное соответствие миротворческой деятельности Японии принятым международным практикам.

В последнее десятилетие наиболее многочисленный контингент японских «голубых касок» нес службу в рамках Миссии Организации объединенных наций в Республике Южный Судан (МООНЮС) с 2012 по 2017 гг. За все годы Япония направила в эту страну около 4 тыс. человек, большинство из которых – военнослужащие, выполнявшие инженерные, логистические и другие задачи, связанные со строительством инфраструктуры и оказанием материально-технической помощи населению. Их отправка соответствовала долгосрочным целям Японии в области обеспечения безопасности личности и миростроительства и не предполагала вовлеченности в боевые действия. За годы несения службы в Южном Судане японские миротворцы построили 210 километров дорог и 94 объекта инфраструктуры, подготовили под строительство 50 тыс. кв. км земли²³.

К лету 2016 г. конфликт в Южном Судане усилился, страна фактически оказалась в состоянии гражданской войны. Под угрозой оказалось как мирное население, так и персонал миротворческой миссии ООН. В июле 2016 г. более 300 человек, в том числе два китайских миротворца, погибли в ходе ожесточенных столкновений между соперничающими группировками. В частности, ухудшилась ситуация в области безопасности в столице г. Джубе, где несли службу японские «голубые каски». В отчетах Центра для пострадавших в конфликтах (*Center for Civilians in Conflict*) из г. Джубы описывалось, что «стороны конфликта убивали и ранили мирных жителей в лагерях для перемещенных лиц неизбирательным огнестрельным и артиллерийским огнем, совершали сексуальное насилие в отношении женщин, покидавших эти лагеря в поисках еды, и нападали на международных и местных гуманитарных работников в гостинице и жилом

²² Бозй хакусе, 2014. (Белая книга по обороне Японии, 2014). // Japan Ministry of Defense. URL: http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2014/pc/2014/w2014_00.html (дата обращения: 11.12.2020).

²³ Japan to end SDF's South Sudan mission in May // The Japan Times. 10.03.2017. URL: <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/03/10/national/japan-end-sdfs-south-sudan-mission-may> (дата обращения: 10.12.2020).

комплексе²⁴». В отчете также говорилось, что «в сложной обстановке миротворцы МООНЮС не могли или не хотели покидать свои базы, чтобы защитить гражданских лиц снаружи, а иногда даже не справлялись с защитой 37 000 гражданских лиц, укрывшихся на их базах»²⁵. Эта де-факто гражданская война вынудила японских гражданских лиц и дипломатов эвакуироваться на транспортных самолетах С-130 воздушных сил самообороны, присланных из Японии 11 июля 2016 г.

При этом японские власти пытались преуменьшить серьезность ситуации в области безопасности в г. Джуба. Министерство обороны Японии попыталось скрыть реальное положение вещей, сославшись на то, что ежедневные отчеты военнослужащих японских сухопутных сил самообороны, дислоцированных в г. Джуба, были случайным образом стерты. Бывшая в то время министр обороны Т. Инада неоднократно отрицала наличие боевых действий в месте несения службы японских сил самообороны. Признание наличия боевых действий в районе дислокации миротворческого контингента означало выход за рамки условий участия в операциях по поддержанию мира, оговоренных японским законодательством. Как было упомянуто выше, японские миротворцы могут нести службу в миссиях, в которых соблюдается соглашение о прекращении огня между сторонами.

Однако в начале 2017 г. ежедневные отчеты миротворческого отряда были обнаружены. В них, в частности содержалось прямое указание на опасность вовлечения во внезапные боевые действия в г. Джуба. В конечном итоге японскому правительству не удалось избежать скандала, который привел к выводу японских «голубых касок» из Южного Судана 17 мая 2017 г. Министерство обороны вынуждено было признать имевшие место вооруженные столкновения. Однако оно заявило, что общая ситуация была «относительно стабильной и безопасной»²⁶.

Комментируя окончание для японских военнослужащих операции по поддержанию мира в Южном Судане, премьер-министр С. Абэ заявил, что вывод сил самообороны связан с тем, что миссия японских миротворцев переходит на новый этап, после того как они внесли крупный вклад в процесс государственного строительства в этой стране. Однако мало кто сомневался в том, что именно опасность миссии в Южном Судане послужила причиной возвращения японских миротворцев домой. Несмотря на то, что новое оборонное законодательство, вступившее в силу в 2016 г., расширило возможности японских военных, на практике этого оказалось недостаточно для участия в операции по поддержанию мира ООН в Южном Судане наряду с другими миротворцами.

Республика Корея

Республика Корея с момента вступления в ООН в 1991 г. заявляет о своей поддержке коллективных международных усилий по защите безопасности личности и защите жертв, пострадавших от войн, болезней, бедствий стихийного и техногенного характера. Южнокорейские власти декларируют свою приверженность принципам международного гуманитарного сотрудничества, таким как беспристрастность, нейтралитет и независимость, и опираются на них при

²⁴ Center for Civilians in Conflict. Under Fire: The July 2016 Violence In Juba and UN Response. October, 2016. URL: http://civiliansinconflict.org/uploads/files/publications/CIVIC_-_Juba_Violence_Report_-_October_2016.pdf (дата обращения: 10.12.2020).

²⁵ Ibid.

²⁶ Kolmas M. Japan's Security and the South Sudan Engagement Internal and External Constraints on Japanese Military Rise Reconsidered // Central European Journal of International and Security Studies. 2019. No.1. PP. 61-85.

реализации своей политики в области международной безопасности и содействия развитию²⁷.

Участие Республики Корея в миротворческих операциях ООН отражает стремление Сеула, во-первых, внести вклад в поддержание мира и международной безопасности, а во-вторых, оказывать помощь пострадавшим в конфликтах и кризисах, помня о международном содействии, которое получила Республика Корея после Корейской войны 1951–1953 гг.²⁸ Кроме того, участвуя в миротворческой деятельности ООН Южная Корея стремится проявить себя державой среднего уровня, заинтересованной в том, чтобы играть конструктивную роль в поддержании международной стабильности²⁹.

С тех пор как Республика Корея впервые направила своих военнослужащих для участия в миротворческой миссии ООН в Сомали в 1993 г., в различных операциях по поддержанию мира ООН приняло участие более 40 тыс. южнокорейских миротворцев. По состоянию на осень 2020 г. в миротворческих операциях ООН участвовало 579 южнокорейских миротворцев (табл. 1). Большинство из них – служащие инженерных и медицинских подразделений и другие технические специалисты. На сегодняшний день Республика Корея отправляет наиболее многочисленные миссии в Южный Судан и Ливан. Относительно небольшая численность южнокорейских миротворческих контингентов в составе миротворческих войск ООН связана прежде всего с сохраняющейся нестабильностью на Корейском полуострове, что является главным предметом озабоченности южнокорейских властей.

Согласно Закону об участии в миротворческих операциях 2010 г., регулирующему деятельность Республики Корея в этой сфере, безопасность южнокорейских миротворцев является важнейшим приоритетом при выполнении миротворческих задач. Закон 2010 г. определяет принципы участия в миротворческих операциях, устанавливает юридические рамки для отправки контингентов, фиксирует обязательства южнокорейских военных и определяет процедуры, необходимые для отправки персонала в миссии ООН. Согласно ему, отправка южнокорейских миротворцев в миссии ООН возможна лишь при наличии режима прекращения огня между конфликтующими сторонами. Задачи контингентов из Республики Корея должны ограничиваться оказанием гуманитарной, логистической, технической и других видов помощи и не быть связаны с ведением боевых действий. Также любая отправка миротворческого контингента должна получить одобрение парламента страны. Не допускается отправка более 1000 миротворцев за раз³⁰.

Вместе с тем южнокорейские власти неоднократно заявляли о своем стремлении увеличить вклад своей страны в миротворческую деятельность ООН. Для этих целей в 2013 г. была реорганизована система подготовки персонала, направляющегося в состав миротворческих миссий ООН. Была увеличена численность южнокорейского Центра миротворческих операций, осуществляющего обучение и подготовку военнослужащих и полицейских для миротворческих контингентов, а также задействованного в программах международных обменов в этой сфере.

²⁷ Howe B., Kondoch B. Op. cit. P. 24.

²⁸ Chung Eun-sook. Korea's Law on UNPKO and its role in International Peacekeeping Missions // Korea Focus. 2010, Vol.18, Issue 2. P. 101.

²⁹ Ko Sangtu. Korea's Middle Power Activism and Peacekeeping Operations // Asia Europe Journal. 2012, Vol.10. P. 288.

³⁰ Howe B., Kondoch B. Op. cit. P. 25-27.

Интересен пример взаимодействия корейских и японских миротворцев в Южном Судане в 2013 г., когда южнокорейские миротворцы оказались под обстрелом в г. Бор. Антиправительственные сепаратисты захватили город 19 декабря 2013 г., а к 22 декабря корейцы израсходовали большую часть боеприпасов для стрелкового оружия. Нуждаясь в пополнении запасов, командир южнокорейского подразделения обратился к ближайшему контингенту, у которого были в наличии подходящие боеприпасы. Им оказался японский отряд сил самообороны, несший службу в столице Южного Судана г. Джубе. На следующий день 10 тыс. японских патронов было передано корейцам.

В ответ на это решение японской стороны в Республике Корея разразился скандал. Южнокорейская общественность обвиняла японцев – бывших колонизаторов Кореи (1910–1945 гг.) – в том, что те используют операции по поддержанию мира ООН для демонстрации своей военной силы. Под давлением общественности южнокорейские миротворцы были вынуждены уже через месяц вернуть все патроны японской стороне. Эта ситуация в очередной раз продемонстрировала проблемное состояние политических связей между Токио и Сеулом, развитию которых серьезно мешают сохраняющиеся между сторонами исторические претензии и обиды, а также наличие территориальной проблемы.

Показательно и то, что после ухудшения ситуации в области безопасности в Южном Судане в 2016 г. миротворческий персонал из Республики Корея сократился, но не был полностью выведен из этой страны, в отличие от японских военнослужащих. Несмотря на то, что законодательство обеих стран, регулирующее участие в миротворческой деятельности, требует выполнения режима сохранения огня для продолжения миссии, на практике Республика Корея продемонстрировала более гибкий, по сравнению с Японией, подход, сохранив основную часть своего миротворческого контингента в Южном Судане.

За первые десятилетия XXI века ведущие восточноазиатские страны – Китай, Япония и Республика Корея – расширили свою вовлеченность в миротворческую деятельность ООН. Это объясняется рядом причин, среди которых важно отметить стремление этих стран поддержать свой имидж в качестве ответственных членов международного сообщества, усилить свое присутствие в органах ООН, внести вклад в решение международных проблем безопасности. Вместе с тем, более активному вовлечению в миротворческую деятельность препятствует ряд ограничений юридического, идеологического и политического характера, существующих в каждой стране. Кроме того, военно-политические, территориальные и исторические разногласия между Японией и Республикой Корея препятствуют их эффективному взаимодействию на мировой арене, включая операции по поддержанию мира.

Инструменты, возможности и перспективы регулирования глобальных экономических процессов

*Дубинкина К.А.**

Проблема определения субъектов регулирования глобальных экономических процессов

В статье рассмотрены субъекты регулирования глобальных экономических процессов и проблема изменения их роли на международной арене. Проанализировано влияние транснациональных корпораций, изменение их субъектной ипостаси и превращение в средства достижения целей иных субъектов глобальных политических рынков. Исследована роль индивидов, аффилированных с транснациональными корпорациями, как субъектов политических рынков, а также показано значение политических институтов для выработки решений по регулированию мировой экономики.

Ключевые слова: субъекты глобальных политических рынков, транснациональные корпорации, «Группа двадцати», глобальные экономические процессы, национальные государства

В условиях усиления глобализационных процессов эффективное регулирование мировой экономики становится необходимым условием стабильного развития как ведущих государств, так и наименее развитых стран. Регулирование мировой экономики происходит как на региональном, так и на глобальном уровне и осуществляется посредством деятельности региональных интеграционных объединений, международных экономических организаций и глобальных политических форматов. Регулирование глобальных экономических процессов носит, в первую очередь, политический характер, в связи с чем при их исследовании необходимо изучать деятельность субъектов глобальных политических рынков, а также субъектов принятия решений – индивидов, аффилированных с международными организациями или транснациональными корпорациями. Не менее важная роль отводится и субъектам, предъявляющим спрос на политические решения в области регулирования экономических процессов.

Рассмотрение государства в качестве политического рынка, на котором происходит обмен общественными благами, было впервые предложено в работе Дж. Бьюкенена и Г. Таллока¹, которая впоследствии была подробно изучена видным отечественным институционалистом Р.М. Нуреевым². Позднее исследователи стали анализировать политические институты как институты политического рынка, на которых субъекты вырабатывают правила, процедуры и принимают решения. Этот

* Дубинкина Ксения Александровна – преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (xenia.aleksandrovna@gmail.com). Статья поступила в редакцию 02.06.2020.

¹ Buchanan J.M., Tullock G. The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy / foreword by Robert D. Tollison. Indianapolis: Liberty Fund, 1999.

² Нуреев Р.М. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора. Москва, Таурус Альфа, 1997.

вопрос подробно рассмотрен в монографии С.А. Афонцева³. Диалектика взаимодействия субъектов была детально изучена отечественным исследователем Т.В. Науменко⁴. Рассмотрение влияния политических субъектов на функционирование транснациональных корпораций и международных организаций стало возможно благодаря исследованиям Г. Саймона⁵ и О. Уильямсона⁶.

Диалектика взаимодействия субъектов глобальных политических рынков

Отличительной чертой субъекта является реализация собственной программы и осуществление целенаправленной активности, чему предшествует целеполагание и определение условий и средств достижения собственных целей⁷. Однако при субъектно-субъектном характере отношений, то есть при взаимодействии двух субъектов качество субъекта сохранит тот, кто обладает большими возможностями для собственной целереализации⁸. Зачастую субъекты стремятся реализовать одновременно несколько целей и участвуют сразу в нескольких деятельностных актах. Каждый такой акт, в свою очередь, включен в деятельностный ряд. Правильное определение деятельностного ряда необходимо для выявления политического субъекта, поскольку один и тот же участник политического рынка может выступать в качестве объекта, субъекта или средства целереализации прочих субъектов. Иными словами, участники политических рынков как глобального, так и национального уровней, могут изменять свои субъектные ипостаси и выступать в другой роли.

Ключевым субъектом глобальных политических рынков является национальное государство. Именно потребностям государств отвечает деятельность таких участников международного взаимодействия, как межправительственные организации, региональные интеграционные объединения и транснациональные корпорации.

Международные организации и транснациональные корпорации также являются активными участниками политических рынков, осуществляющими деятельность на глобальном, региональном и национальном уровнях. Они выступают в качестве субъектов многих деятельностных актов: функционируют не только для извлечения прибыли и обеспечения потребностей других субъектов, но и формируют глобальные «правила игры» в решении политических вопросов, модифицируя неформальные институты и создавая формальные институты. Однако можно предположить, что и международные организации, и транснациональные корпорации могут изменять свои субъектные ипостаси и становиться объектами или средствами достижения целей политических субъектов – национальных государств на международной арене.

³ Афонцев С.А. Политические рынки и экономическая политика. М.: ЛЕНАНД, 2015.

⁴ Науменко Т.В. Массовая коммуникация как социальный процесс (философско-методологический анализ проблемы) : Автореф. дис. ... доктора философ. наук: 09.00.11 / Науменко Тамара Васильевна; МГУ. М., 2004.

⁵ Simon H. A. Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization / Third Edition. London, UK: The Free Press, Collier Macmillan Publishers, 1976.

⁶ Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // Thesis. 1993. №3. С. 39-49.

⁷ Науменко Т.В. Массовая коммуникация как социальный процесс (философско-методологический анализ проблемы): Автореф. дис. ... доктора философ. наук: 09.00.11 / Науменко Тамара Васильевна; МГУ. М., 2004. С. 13.

⁸ Там же.

Транснациональные корпорации как субъекты регулирования глобальных экономических процессов

Роль вертикально интегрированных структур транснациональных корпораций возрастала на протяжении всего XX века, и в настоящее время в некоторых политологических направлениях теории международных отношений они совершенно справедливо рассматриваются в качестве одних из ведущих акторов мировой политики наряду с национальными государствами. Транснациональные корпорации играют большую роль при выработке мероприятий экономической политики и тем самым оказывают влияние на функционирование экономических институтов на региональном и национальном уровнях. Более того, обладая огромными финансовыми ресурсами для осуществления лоббирования и будучи зачастую связанными с субъектами принятия решений на национальном уровне, ТНК могут оказывать влияние на политические рынки принимающих стран. Интересным для изучения остается вопрос, являются ли транснациональные корпорации субъектами глобальных политических рынков или средствами достижения целей ключевых национальных государств на международной арене?

По оценкам экспертов, в настоящее время в мире действуют более 60 тыс. транснациональных корпораций, а также примерно 600 тыс. их зарубежных филиалов. Транснациональные корпорации обеспечивают занятость около 75 млн человек⁹. Однако стоит принимать во внимание, что 218 из 500 крупнейших транснациональных корпораций являются американскими, 155 – западноевропейскими, 76 – в японскими¹⁰. Иными словами, 450 из 500 наиболее значимых транснациональных корпораций базируются в ведущих развитых странах мира.

Также стоит отметить, что оборот крупнейших ТНК зачастую превышает ВНД национальных государств. Так, оборот англо-голландской компании *Royal Dutch Shell* в 2011 г. составлял 373 млрд долларов; американской компании *Exxon Mobil* – 341 млрд долл.; британской компании *BP* – 300 млрд долл.; китайской компании *PetroChina* – 222 млрд долл.¹¹ В то же время валовый национальный доход Гайаны – страны, в которой *Exxon Mobil* ведет разработку нефтяных месторождений с 2008 г.¹², составляет в 2020 г. 3,7 млрд долл. ВНД Боливии, Танзании, Тринидада и Тобаго – стран, в которых активно работает *Royal Dutch Shell*, составляет 38,2 млрд долл., 55,7 млрд долл., 22,2 млрд долл., соответственно. ВНД Азербайджана – страны, где ведет свою деятельность компания *BP*, составляет в 2020 г. 40,3 млрд долл.¹³

Таким образом, транснациональные корпорации обладают качествами субъектов регулирования глобальных экономических процессов, и зачастую их влияние на отдельные сферы экономики может превышать влияние национальных государств. Представляется интересным вопрос о возможности изменения субъектной ипостаси и превращения их в средства достижения целей иных субъектов на международной арене.

⁹ Кондрат Е.Н. Транснациональные компании в условиях глобализации: современные тенденции развития // Правовое поле современной экономики. 2015. № 8. С. 110.

¹⁰ Там же.

¹¹ Ромашкин Т.В. Становление и развитие ТНК в условиях глобализации. – Саратов: Издательский центр «Наука», 2016. – С. 61-62.

¹² Who's who in the oil and gas sector in Guyana. Oilnow. URL: <https://oilnow.gy/profiles/companies/esso-exploration-production-guyana-limited/> (accessed: 30.05.2020).

¹³ World Development Indicators: Size of the economy. World Bank. URL: <http://wdi.worldbank.org/tables> (accessed: 31.05.2020).

Ретроспективный анализ деятельности транснациональных корпораций показывает неоднократные случаи вмешательства ТНК во внутреннюю политику принимающих стран. Для защиты интересов американской компании *ITT Corporation* в Бразилии в 1964 г. при помощи ЦРУ произошел государственный переворот и смена режима, а в 1973 г. *ITT* способствовала перевороту и приходу к власти А. Пиночета в Чили. Стоит отметить и личные дружеские отношения главы *ITT* Г. Генина и директора ЦРУ Д. Маккона, который после отставки с занимаемого им поста продолжил работу в *ITT*. Подобные примеры не являются редкостью в США, где переход госслужащих в бизнес-структуры или консалтинговые компании получил название «вашингтонская карусель»¹⁴.

Данная проблема приводит к следующему вопросу: какова роль индивидов, аффилированных с транснациональными корпорациями, на глобальных политических рынках? Иными словами, являются ли они собственно субъектами или лишь средствами достижения целей самих транснациональных корпораций либо национальных государств, которым эти ТНК принадлежат? Автор теории общественного выбора Джеймс Бьюкенен полагал, что индивиды, действующие в политической сфере, преследуют свои личные интересы, соответственно, необходимо изучать методы и способы использования индивидами правительственных структур для реализации собственных целей¹⁵. Таким образом, индивиды, которые имеют свои потребности и интересы, также могут становиться субъектами глобальных политических рынков, используя транснациональные корпорации или политические структуры для реализации собственных целей, однако, в то же время зачастую они становятся средством достижения целей самих транснациональных корпораций.

Роль глобальных политических институтов в регулировании мировой экономики

Рассматривая глобальные политические рынки, можно предположить, что на сегодняшний день ведущая роль в регулировании глобальных экономических процессов отводится политическим форматам, эффективность которых имеет большое значение для функционирования мировой экономики. Эффективные политические институты способствуют развитию экономики как на глобальном, так и на национальном уровнях, а неэффективные – накладывают на экономику дополнительные транзакционные издержки.

Один из ведущих неоинституционалистов Р. Коуз в своих работах всегда обращал внимание на то, что транзакционные издержки в экономике не могут быть равны нулю¹⁶. Данная формула касается и политических институтов: какой бы эффективной ни была структура политических рынков, уровень транзакционных издержек в любом случае будет положительным, а его снижению способствует создание более эффективных институтов. Однако уровень транзакционных издержек политических рынков в реальности практически всегда оказывается выше, нежели в идеально сконструированной модели, поскольку зачастую определенные политические институты служат для борьбы субъектов за создание и получение политической ренты¹⁷.

¹⁴ Габуев А. Корпоративные войны // Коммерсант Власть. № 18. 13.05.2013. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2184633> (дата обращения: 31.05.2020).

¹⁵ Нуреев Р.М. Джеймс Бьюкенен и теория общественного выбора. Москва, Таурис Альфа, 1997. С. 454.

¹⁶ Коуз Р. Фирма, рынок, право / пер. с англ. М.: Новое издательство, 2007.

¹⁷ Афонцев С.А. Политические рынки и экономическая политика. М.: ЛЕНАНД, 2015. С. 199-200.

Крупнейшими и наиболее значимыми политическими форматами, в рамках которых принимаются решения по регулированию мировой экономики и мировой финансовой системы, на сегодняшний день являются «Группа семи» и «Группа двадцати». При этом все участники «Группы семи», играющие основную роль в мировой финансовой системе, входят одновременно и в формат «Группы двадцати».

Надо полагать, что ключевым политическим механизмом по регулированию финансовой и экономической систем глобального уровня в настоящее время является именно «Группа двадцати», так как она представляет собой наиболее универсальный формат. Он объединяет ведущие развитые и развивающиеся страны, несмотря на существующие между ними политические разногласия. Созданная в 1999 г. для регулярных встреч министров финансов и глав центральных банков, с началом мирового финансового кризиса в 2008 г. «Группа двадцати» превратилась в ключевой формат для встреч на высшем уровне для совместной выработки и принятия политических решений по регулированию мировой экономики лидерами ведущих стран мира. Именно в рамках «Группы двадцати» в 2008–2009 гг. было принято решение о реформе и увеличении кредитоспособности ключевых международных финансовых организаций – Международного валютного фонда и Всемирного Банка, приняты меры по усилению финансового сектора и укреплению мировой экономики¹⁸.

Таким образом, в настоящее время «Группа двадцати» представляет собой политический формат для выработки и принятия решений по регулированию мировой экономики, в который входят те национальные государства, которые являются субъектами глобальных политических рынков. Стоит отметить, что в рамках «Группы двадцати» США имеют тесные политические, экономические или торговые связи с 13 из 20 участников данного формата посредством участия в торгово-экономических или военно-политических структурах. Это, вероятно, стало одной из причин стремления развивающихся стран создать альтернативные механизмы, благодаря которым они смогли бы стать ключевыми субъектами глобальных политических рынков. Речь идет, прежде всего, о формате БРИКС и созданных в его рамках институтах – Пуле условных валютных резервов и Новом банке развития, а также об Азиатском банке инфраструктурных инвестиций.

Как отмечают эксперты, одним из мотивов образования новых международных финансовых институтов могло стать стремление стран-участниц формата к многополярному миру¹⁹ и к усилению своих позиций на глобальных политических рынках. Причиной, побудившей участников БРИКС сформировать альтернативные финансовые институты, могло стать несоответствие положения стран БРИКС в системе глобального финансового регулирования их качественно новой роли в мировом хозяйстве²⁰. Среди других причин можно отметить процесс принятия политических решений в Бреттон-Вудских институтах, который не отражает реального соотношения степени влияния стран БРИКС в этих организациях и их

¹⁸ Declaration of the summit on financial markets and the world economy. Washington DC, November 15, 2008 // G20 Information Centre. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html> (accessed: 20.05.2020); Declaration on delivering resources through the international financial institutions. London summit, 2 April, 2009 // G20 Information Centre. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009delivery.pdf> (accessed: 20.05.2020).

¹⁹ Ярыгина И. Новый банк развития БРИКС и Пул условных валютных резервов / стенограмма выступления в «Школе БРИКС» при Национальном комитете по исследованию БРИКС // BRICS information portal. Режим доступа: <http://infobrics.org/post/25972/> (дата обращения: 01.11.2019).

²⁰ Горбунова М.Л., Ливанова Е.Ю. Пул условных валютных резервов БРИКС в системе режимов многостороннего управления мировыми финансами // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки, 2017, №4 (48). – С. 9.

вклада в мировую экономику: несмотря на то, что совокупно на долю стран БРИКС приходится 22% мирового производства²¹, общая численность их голосов в МВФ составляет 14,6%²². Иными словами, участие и, в особенности, степень влияния национальных государств в ключевых международных финансовых и политических структурах может позволить им стать субъектами глобальных политических рынков и иметь больше возможностей для регулирования глобальных экономических процессов, что и побуждает страны провести реформы действующих структур или создать альтернативные.

Регулирование мировой экономики осуществляется субъектами политических рынков в рамках глобальных форматов. Однако, рассматривая субъекты, необходимо учитывать их свойство изменяться в зависимости от того деятельностного ряда, в котором они принимают участие. При анализе как глобальных политических, так и экономических процессов, необходимо четко определять деятельностные ряды, поскольку в зависимости от деятельностного ряда одни и те же участники могут выступать в качестве субъекта, объекта или представлять собой средство для целереализации прочих субъектов. Так, к субъектам относят и национальные государства, и международные организации, и транснациональные корпорации, и индивидов, аффилированных с международными организациями и транснациональными корпорациями. Однако в зависимости от деятельностного ряда все перечисленные участники могут являться как субъектами глобальных политических или экономических процессов, так и становиться средством достижения целей национальных государств на международной арене.

²¹ *Шикин В.* Осколки Бреттон-Вудской системы или новый камень в ее фундаменте? // Российский совет по международным делам. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/oskolki-bretton-vudskoy-sistemy-ili-novy-kamen-v-ee-fundamente/?sphrase_id=32104535 (дата обращения: 05.05.2020).

²² Quota and voting shares before and after implementation of reforms, agreed in 2008 and 2010. International Monetary Fund. URL: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf (accessed: 01.05.2020).

Великобритания в системе глобального экономического управления: смена стратегии

В статье анализируются условия международной конкуренции, которые определяют политику Великобритании в рамках институтов глобального управления. После выхода из ЕС Великобритания пересматривает свою внешнеэкономическую стратегию. Потеряв возможность участвовать в выработке европейской экономической политики, она станет реципиентом норм, формируемых ЕС и другими крупными игроками. Великобритания вынуждена тратить ресурсы на решение процедурных и технических задач, не претендуя на лидерские позиции в международных организациях. Автор делает вывод, что в сложившихся обстоятельствах у Великобритании отсутствуют институциональные рычаги для осуществления глобальных амбиций и что в обозримой перспективе ее основные усилия будут направлены на минимизацию экономических потерь.

Ключевые слова: Великобритания, ЕС, ВТО, МВФ, ООН, Содружество наций, глобальное регулирование

Великобритания, покинув ЕС, формирует новую внешнеэкономическую политику. Важный ее элемент – стратегия позиционирования относительно институтов глобального регулирования. Великобритании нужно понять, как институциональная среда реагирует на вновь обретенный ею статус автономного актора, действующего вне европейского блока.

В рамках ВТО Лондону надо решить технический вопрос формирования собственных перечней торговых обязательств, поделить с ЕС тарифные квоты, отыскать свое место в разветвленной системе внутриорганизационных коалиций. На площадке ООН британским представителям важно найти способ развернуть концепт «Глобальная Британия», пока бессодержательный, в дипломатически осуществимую программу действий. Содружество наций – один из немногих форматов межгосударственного сотрудничества, который Британия может использовать для консолидации союзников, но для этого потребуются реформировать организацию, перейдя от символической демонстрации единства к экономически значимой координации шагов на мировой арене. Позиции Британии в МВФ устойчиво сильны, однако постепенное увеличение квот развивающихся стран в сочетании с выработкой Евросоюзом консолидированной политики в МВФ, вероятно, изменит расстановку сил в фонде не в пользу Лондона.

Исследователи по-разному трактуют экономические последствия пересмотра внешнеполитического статуса Великобритании. Так, К. Робертс, Г. Блэйкли, Л. Ранкин и Р. Стейтем указывают, что выход Британии из ЕС породил неопределенность, которая сковывает инвестиционные решения компаний, ориентированных на экспорт¹. Поскольку успех государства в международной конкуренции зависит от бескризисного развития экспортных отраслей, позиции Британии ослабнут из-за брекзита. Ш. Сингэм, Р. Тайлкоут и В. Хьюсон, напротив,

* Большаков Александр Вячеславович – к.э.н., независимый исследователь (alvbolshakov@gmail.com). Статья поступила в редакцию 31.05.2020.

¹ Roberts C., Blakeley G., Rankin L., Statham R. The UK in the global economy // IPPR, 2019. P. 9. URL: <https://www.ippr.org/files/2019-05/uk-in-the-global-economy.pdf> (дата обращения: 30.05.2020).

считают, что участие в общеевропейском рынке сдерживало развитие страны². С их точки зрения, средством раскрытия экономического потенциала автономной Великобритании станет независимая торговая политика, так как брекзит устранил регуляторные препятствия для либерализации торговли.

Процесс либерализации мировой торговли находится в компетенции ВТО, поэтому для Великобритании активизация взаимодействия с другими членами этой организации является внешнеэкономическим приоритетом.

Великобритания и ВТО: проблема завышенных ожиданий

Всемирная торговая организация находится в кризисе. Поведение Китая и США подрывает систему правил, без исправной работы которой невозможно предотвратить рост протекционизма. Китай, проводя политику неограниченного субсидирования своих компаний, фактически лишает компании других стран права на конкуренцию в рыночной среде, свободной от массированного государственного вмешательства. Американские власти, действуя в национальных интересах³, остановили работу апелляционного органа механизма урегулирования споров ВТО, блокируя назначение туда новых судей и тем самым лишая других членов ВТО доступа к единственной в своем роде инстанции, где торговые конфликты между государствами разрешаются с опорой не только на корпус правовых документов ВТО, фрагментарных и противоречивых, но и на нормы международного права.

Антирыночному поведению сверхдержав Великобритания не может противопоставить ничего, кроме деклараций. По словам Э. Трасс, британского министра внешней торговли, у ВТО нет более верного союзника в деле модернизации организации, чем Соединенное Королевство⁴. Однако Лондон не располагает влиянием, необходимым для кардинального изменения ситуации.

Неформальная иерархия участников ВТО с течением времени эволюционировала. В ходе Уругвайского раунда торговых переговоров в 1986–1994 гг. и в начальный период существования ВТО тон задавала «четверка» – США, Канада, Япония и Европейское экономическое сообщество/ЕС. На полях Десятой конференции министров стран-членов ВТО в Найроби в 2015 г. сложилась новая группа лидеров переговорного процесса – «пятерка», объединившая США, ЕС, Китай, Индию и Бразилию⁵. Великобритания была причастна к лиге неформальных лидеров ВТО постольку, поскольку была в составе общеевропейского пула переговорщиков. Теперь ее место – во втором эшелоне стран-членов. Это значит, что у Британии будет возможность периодически участвовать во встречах в «зеленой комнате» (*green room meetings*) – совещаниях под председательством генерального директора ВТО, где решения, требующие широкого консенсуса, обсуждаются с привлечением 20-40 участников⁶.

² *Singham S., Tylecote R., Hewson V.* The Brexit Inflection Point. London, Legatum Foundation, 2017. P. 16-21.

³ *Johnson K.* How Trump May Finally Kill the WTO // Foreign Policy. 09.12.2019. URL: <https://foreignpolicy.com/2019/12/09/trump-may-kill-wto-finally-appellate-body-world-trade-organization/> (дата обращения: 30.05.2020).

⁴ International Trade Secretary WTO address // HM Government. 09.10.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/international-trade-secretary-wto-address> (дата обращения: 30.05.2020).

⁵ WTO Ministerial Nairobi: only five countries allowed into negotiations at the WTO Meeting // LDC News. 21.12.2015. URL: <http://ldcnews.com/wto-ministerial-nairobi-five-countries-allowed-negotiations-wto-meeting-157-countries-excluded/> (дата обращения: 30.05.2020).

⁶ Whose WTO is it anyway? // WTO. URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org1_e.htm (дата обращения: 30.05.2020).

Конечно, Британия может продвигать фритредерскую повестку, опираясь на свое идеологическое и дипломатическое влияние. Л. Фокс, прежний министр внешней торговли страны, говорил, что приоритет Британии – способствовать либерализации мировой торговли, прежде всего в сфере услуг⁷. Однако члены ВТО уже выразили свое отношение к перспективам дальнейшей либерализации: начатый в 2001 г. Дохийский раунд переговоров, нацеленный на согласование снижения торговых барьеров, к 2015 г. зашел в тупик.

Достижимой для Соединенного Королевства целью будет адаптация к текущим тенденциям внутри ВТО, формируемым более сильными игроками, и участие в уже сложившихся внутриорганизационных коалициях. Например, Британия может вступить во влиятельную Кэрнскую группу, включающую девятнадцать стран – экспортеров сельхозпродукции, ратующих за либерализацию торговли в этой сфере⁸. И даже в столь ограниченном формате она не может претендовать на лидерские позиции, так как работу группы координирует Австралия.

Однако прежде чем перейти к рутинной бюрократической работе по встраиванию в коалиции, британцам важно решить насущные проблемы, сформировав собственные перечни торговых обязательств по товарам и услугам, отличные от брюссельских.

Действия Лондона по размежеванию с ЕС вызвали острую реакцию других членов ВТО. Во-первых, представленный Британией перечень специфических обязательств по услугам⁹ породил упреки в ограничении доступа к рынку. Например, Тайвань раскритиковал изменение норм в авиационной сфере: если обязательства ЕС предполагают, что авиакомпании могут арендовать воздушное судно, зарегистрированное в любой из стран ЕС, то новые обязательства Великобритании предполагают, что британским авиакомпаниям будет разрешено арендовать только те воздушные суда, которые имеют британскую регистрацию¹⁰. Прямолинейная претензия Тайваня обнаруживает простую логику: ВТО – инструмент глобализации, а действия Британии по локализации, огораживанию своего рынка есть акт деглобализации, противоречащий духу ВТО и недопустимый для члена этой организации.

Во-вторых, согласованный Брюсселем и Лондоном в 2018 г. подход к разделу тарифных квот вызвал недовольство иностранных экспортеров¹¹. ЕС и Британия договорились делить квоты в соответствии с исторически сложившимися пропорциями импорта. Например, европейская квота на импорт новозеландского масла, равна 74693 тоннам в год, из которых 47177 тонн поступали в континентальную Европу, а 27516 тонн – в Великобританию¹². Значит, квоту

⁷ Britain's place in the global trading system // HM Government. 01.02.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/britains-place-in-the-global-trading-system> (дата обращения: 30.05.2020).

⁸ About The Cairns Group // The Cairns Group. URL: <https://cairnsgroup.org/Pages/Introduction.aspx> (дата обращения: 30.05.2020).

⁹ Certification of schedule of specific commitments // HM Government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/762808/S_CW380_-_UK_GATS_Schedule-FINAL_03_12_2018.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁰ Miles T. Taiwan objects to Britain's post-Brexit WTO services trade arrangement // Reuters. 16.01.2019. URL: <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-wto-taiwan/taiwan-objects-to-britains-post-brexit-wto-services-trade-arrangement-idUKKCN1PA2TP> (дата обращения: 30.05.2020).

¹¹ Feedback received on Legal act to apportion certain concessions between the EU and the United Kingdom // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1757-Legal-act-to-apportion-certain-concessions-between-the-EU-and-the-United-Kingdom-Brexit-preparedness-/feedback?p_id=236390 (дата обращения: 30.05.2020).

¹² Legal act to apportion certain concessions between the EU and the United Kingdom, Annex - COM(2018)312 // European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your->

разделят в этой же пропорции: 63% – доля ЕС, 37% – доля Британии. Ассоциация производителей молочной продукции Новой Зеландии возражает, что подобное дробление квот лишает новозеландских экспортеров возможности гибко реагировать на изменение спроса в разных регионах Европы¹³. Действительно, если в будущем британский спрос сократится, а европейский возрастет, то объемы поставок новозеландского масла, ранее шедшие в Британию, не удастся перенаправить на континент, так как эти объемы будут превышать новую, менее вместительную квоту ЕС.

Технические по своей сути коллизии, многочисленные и сложные, которые Британии предстоит урегулировать с другими странами, создают невыигрышные условия для осуществления лидерских амбиций Соединенного Королевства на площадке ВТО.

Дипломатические возможности Великобритании в системе ООН

Дипломатический престиж Великобритании зависит от того, удастся ли ей сохранить прежнее влияние в ООН. Ответ на этот вопрос предлагает исследование¹⁴, проведенное Дж. Гифкинс, С. Джарвисом и Дж. Ралфом по заказу британской Ассоциации содействия ООН. Эти ученые в своем докладе обобщили материалы интервью, в основном анонимных, взятых ими у британских чиновников и дипломатов других стран, чтобы понять, как выход из ЕС изменил репутацию Соединенного Королевства в ООН.

Выводы доклада таковы. Лондон будет вынужден и впредь тесно сотрудничать с Брюсселем, поскольку ухудшение отношений между ними снизит способность коллективного Запада вырабатывать общую политику при возникновении угроз международной безопасности. Если произойдет серьезное охлаждение отношений, это вызовет сомнение других стран в правомочности британских притязаний на сохранение постоянного членства в Совете Безопасности. Обладая правом вето, Британия защищена от потери места в Совбезе, но не избавлена от спекуляций относительно легитимности ее членства. Респонденты видят в брекзите признак внутреннего разлада, что ставит под вопрос надежность Британии как партнера и поэтому вредит ее международной репутации. Вместе с тем респонденты отмечают, что неизменным источником «мягкой силы» британской миссии в ООН будет умение ее сотрудников составлять проекты резолюций, формировать повестку дня и заручаться поддержкой других делегаций. Позиции Британии в Генеральной Ассамблее уязвимы, поскольку там все определяет численный перевес той или иной группы влияния. По мнению опрошенных дипломатов, единственный путь для Британии заручиться широкой поддержкой в Генассамблее – добросовестно исполнять свое обязательство ассигновать 0,7% валового национального дохода на финансовую помощь иностранным государствам.

Судя по материалам доклада, брекзит верг Британию в состояние хронической внешнеполитической уязвимости. Но чем труднее британское положение в системе ООН, тем сильнее должна возрасти роль Содружества наций – круга государств, объединенных общностью исторической судьбы.

say/initiatives/1757-Legal-act-to-apportion-certain-concessions-between-the-EU-and-the-United-Kingdom-Brexit-preparedness- (дата обращения: 30.05.2020).

¹³ Feedback from Dairy Companies Association of New Zealand // European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/1757-Legal-act-to-apportion-certain-concessions-between-the-EU-and-the-United-Kingdom-Brexit-preparedness-/F12781> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁴ Gifkins J., Jarvis S., Ralph J. Global Britain in the United Nations // United Nations Association – UK. 2019. URL: https://www.una.org.uk/sites/default/files/UNA-UK_GlobalBritain_20190207d.pdf (дата обращения: 30.05.2020).

Содружество наций: перспективы создания торгового блока

Общее имперское прошлое, сходные правовые установления и совместимость политических ориентиров – факторы, удерживающие государства Содружества в орбите Великобритании. Получится ли у британцев переформатировать этот политический клуб в торговый блок – вопрос, на который некоторые сторонники выхода из ЕС давали утвердительный ответ¹⁵. Однако ни кабинет Мэй, ни кабинет Джонсона такой цели не поставили.

Сумма ВВП стран Содружества к 2017 году достигла \$10,4 трлн.¹⁶ Общий объем торговли между его участниками к 2020 г., по прогнозу, должен был достичь \$700 млрд.¹⁷ Но торговые и инвестиционные перспективы сообщества не ясны, так как отсутствует инстанция, которая координировала бы сотрудничество входящих в него государств, географически удаленных друг от друга и сильно отличающихся по уровню развития. Секретариат Содружества ограничивается тем, что поддерживает сеть деловых контактов (*Commonwealth Enterprise and Investment Council*), участники которой раз в два года в рамках саммита глав государств Содружества собираются на бизнес-конференцию (*Commonwealth Business Forum*)¹⁸.

В отсутствие четких планов преобразования организации как целого можно предположить, что реалистичной задачей для Великобритании станет интенсификация торговли с отдельными странами Содружества путем заключения с ними соглашений о свободной торговле. В общем товарообороте Британии доля стран Содружества равна 8,7% (£115 млрд.)¹⁹. В рамках сообщества наиболее активно Британия торгует с пятью странами: Индией (18,1% от товарооборота Британии со странами Содружества), Канадой (16,5%), Австралией (14%), Сингапуром (12,3%), ЮАР (8,1%).

На примере Индии видно, насколько трудно будет заключить торговую сделку. Индийская экономика быстро развивается: в последние шесть лет темпы роста ВВП не опускались ниже 6% в год²⁰. Соглашение о свободной торговле расширило бы присутствие британских компаний на этом динамичном рынке, переломив негативную тенденцию последних двадцати лет: за 1999–2019 гг. Британия с позиции второго торгового партнера Индии по объему товарооборота опустилась на семнадцатое место²¹.

Проблемы британских экспортеров в Индии разнообразны²²: например, предприятия аэрокосмической и автомобильной промышленности страдают от

¹⁵ Dougal A. Brexit: Britain's Commonwealth pivot is nothing new // The Interpreter. 15.03.2019. URL: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/brexit-britain-commonwealth-pivot-nothing-new> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁶ Fast Facts on the Commonwealth // The Commonwealth. URL: <https://thecommonwealth.org/commonwealth-fast-facts> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁷ UK and Commonwealth will champion free trade in face of growing global challenges // HM Government. 09.10.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-commonwealth-will-champion-free-trade-in-face-of-growing-global-challenges> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁸ Commonwealth's business network // The Commonwealth Enterprise and Investment Council. URL: <https://www.cweic.org/who-we-are/> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁹ Statistics on UK trade with the Commonwealth // House of Commons Library. 06.02.2020. URL: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8282/> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁰ GDP growth – India // The World Bank. URL: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=IN&name_desc=true&start=1961&view=chart (дата обращения: 30.05.2020).

²¹ Building Bridges: Reawakening UK-India ties // UK Parliament. 24.06.2019. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaif/1465/146506.htm> (дата обращения: 30.05.2020).

²² Boren Z. UK-India trade review calls for flexibility on food standards and chemical rules // Greenpeace. 11.07.2018. URL: <https://unearthed.greenpeace.org/2018/07/12/brexit-uk-india-trade-review-out-of-reach/> (дата обращения: 30.05.2020).

нечеткости индийских таможенных правил и слабой защиты патентных прав; поставщики фармацевтики и медицинского оборудования вынуждены из-за отсутствия единых стандартов качества продукции сверяться со спецификациями разных ведомств; продавцы шотландского виски испытывают трудности из-за различий в правилах продажи алкоголя в разных индийских штатах.

Проблемы индийских экспортеров более фундаментальны. Индия заинтересована в расширении экспорта информационных услуг. Это трудно сделать без свободного передвижения людей: индийским программистам и студентам нужны британские визы. Аналитики отмечают, что Индия не пойдет на заключение торговой сделки с Британией, если иммиграционный вопрос не будет разрешен благоприятным для нее образом²³. В свою очередь, Британия, не улучшив торговые отношения с Индией, не имеет шансов консолидировать вокруг себя Содружество наций.

Таким образом, ни ВТО, ни ООН, ни Содружество наций не являются комфортными площадками для продвижения британских интересов. Сказанное не умаляет влияния страны на принятие важных для всего мира решений. Великобритания – шестая экономика мира (\$2,74 трлн. по номинальному ВВП), уступающая только США (\$21,44 трлн), Китаю (\$14,14 трлн), Японии (\$5,15 трлн), Германии (\$3,86 трлн) и Индии (\$2,94 трлн)²⁴. Но постепенно происходит ревизия идейной и институциональной основы этого влияния. Определенную роль в этом играет изменение идеологии глобального регулирования: либерализм, который остается важным ориентиром британской экономической политики, повсеместно вытесняется дирижизмом.

Великобритания и МВФ

Моделью для понимания британского положения в мировой экономике может служить ее статус в МВФ. Великобритания по-прежнему вместе с США, Японией, Германией и Францией входит в пятерку стран, которые фактически осуществляют коллективное руководство фондом. Но есть две проблемы, которые со временем могут изменить расклад сил не в пользу Соединенного Королевства.

Во-первых, при условии постепенного перераспределения квот в пользу Китая и других развивающихся стран квоты стран ЕС будут размываться, что, вероятно, заставит европейские страны действовать более сплоченно. ЕС давно пытается создать механизм координации активности членов сообщества в МВФ²⁵. Если это получится, Британия, находясь вне европейского блока, рискует оказаться в невыгодной позиции изолированного наблюдателя, ибо для сближения с Японией нет предпосылок, а США, обладающие в МВФ фактическим правом вето, нуждаются не в союзниках, а в приверженцах их курса.

Во-вторых, Британии трудно будет в полной мере использовать свой ресурс «мягкой силы» при новом руководстве МВФ. Британский прагматичный подход к экономике плохо совместим с реформистской повесткой, предложенной К. Георгиевой, ставшей директором-распорядителем фонда осенью 2019 г. Избрание Георгиевой лоббировала Франция, ее кандидатуру приветствовали

²³ Khorana S. Is Brexit an opportunity to revive the EU-India trade deal? // The Conversation. 26.03.2019. URL: <https://theconversation.com/is-brex-it-an-opportunity-to-revive-the-eu-india-trade-deal-113780> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁴ Bajpai P. The 5 Largest Economies In The World And Their Growth In 2020 // Nasdaq. 22.01.2020. URL: <https://www.nasdaq.com/articles/the-5-largest-economies-in-the-world-and-their-growth-in-2020-2020-01-22> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁵ Carreau D. The European Union in the International Monetary and Financial System // The European Union's External Action in Times of Crisis / Ed. P. Eeckhout, M. Lopez-Escudero. London, 2016. URL: <https://books.google.ru/books?id=dO9uDQAAQBAJ&lpg> (дата обращения: 30.05.2020).

восточноевропейские страны и страны Юга, обремененные долгами, против выступили государства европейского Севера²⁶. Георгиева стремится упростить доступ развивающихся экономик к кредитным ресурсам, более тесно сотрудничая в этом со Всемирным банком²⁷. Поиск компромиссов с крупными должниками, например, с Аргентиной, не обойдется без процедурных послаблений. В атмосфере ослабления критериев экономической рациональности британским представителям будет сложно эффективно работать на площадке МВФ.

Выход из Евросоюза – кризисный процесс. Он навязывает Великобритании компенсаторную стратегию поведения. Возможные выгоды от брексита находятся за горизонтом планирования. Действия Лондона в институциональных рамках структур глобального экономического регулирования в обозримой перспективе будут определяться задачами минимизации экономических потерь, сохранения репутации и политического капитала.

²⁶ Boffey D., Partington R. Bulgarian World Bank chief on brink of winning IMF role // Guardian. 2.08.2019. URL: <https://www.theguardian.com/business/2019/aug/02/george-osbornes-imf-ambitions-marred-as-shortlist-narrows> (дата обращения: 30.05.2020).

²⁷ The IMF undergoes structural reform // Economist. 15.02.2020. URL: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/02/15/the-imf-undergoes-structural-reform> (дата обращения: 30.05.2020).

Корпоративная природа испанской «зеленой» энергетики

Одной из важнейших тенденций в энергетике в последние десятилетия стало активное развитие возобновляемых источников энергии (ВИЭ). Перед странами Евросоюза стоят масштабные задачи по развитию ВИЭ в рамках выполнения многочисленных наднациональных Директив. Испания значительно опережает «озеленение» процесса добычи электроэнергии, вводя амбициозные планы внутри страны. В статье анализируется современное состояние ВИЭ в Испании, рассматриваются основные меры стимулирования и программы национального и наднационального уровней, определяющие процесс развития испанской зеленой повестки дня. Отмечается, что такой значительный скачок в развитии ВИЭ в Испании обусловлен, с одной стороны, актуальностью развития зеленых технологий, а с другой – высоким уровнем развития испанского частного корпоративного сектора ВИЭ. В современных кризисных условиях существует опасность срыва ранее согласованных испанских целевых нормативов в развитии ВИЭ в связи с беспрецедентной нагрузкой на бюджет и политическими проблемами.

Ключевые слова: Испания, ВИЭ, ЕС, зеленая энергетика, альтернативная энергетика

Состояние испанской зеленой энергетики

Испания традиционно входит в тройку лидеров среди стран ЕС по использованию ВИЭ в работе национальной энергосистемы как в абсолютных цифрах, так и по диверсифицированности технологий. Согласно докладу одной из энергетических транснациональных корпораций Испании – *Red Eléctrica de España* – в 2019 г. за счет ВИЭ в Испании было выработано порядка 37,5% (97826 ГВт*ч) испанской электроэнергии с доминированием ветряных электростанций (22,6%).

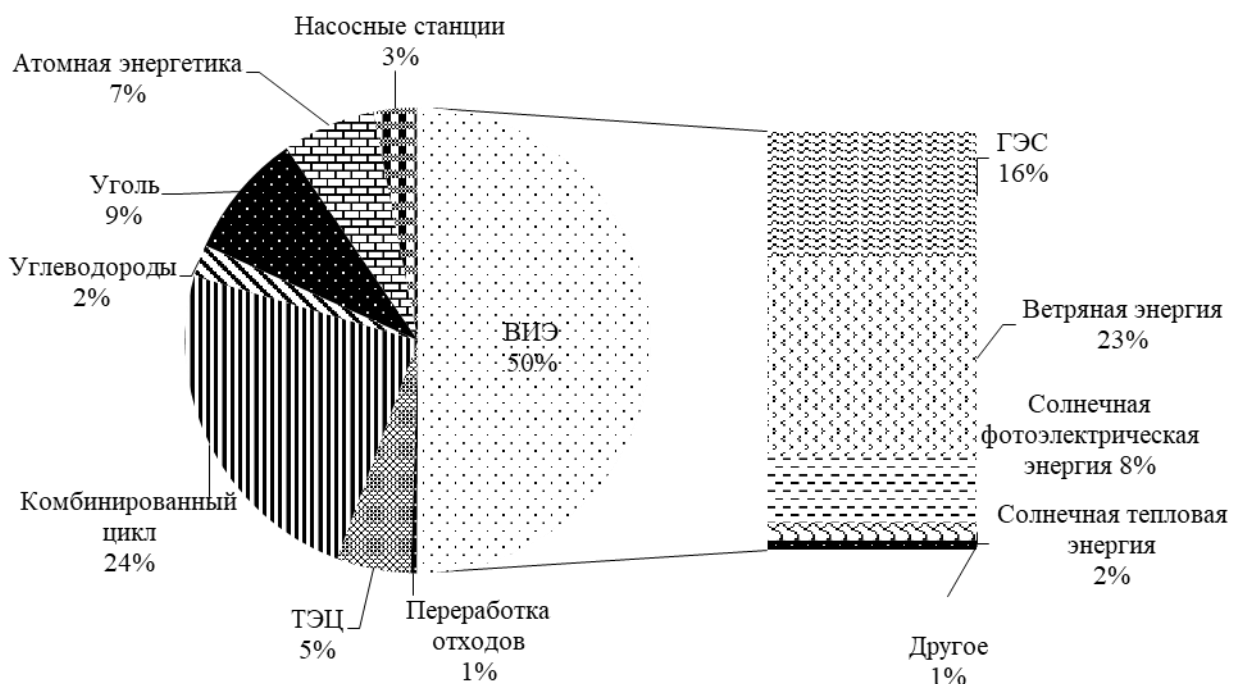
Впервые в истории страны в 2020 г. в Испании установленные мощности ВИЭ оказались способны генерировать более 50% электричества (это означает, что потенциал установленных мощностей в Испании на сегодня реализуется на 75%). При этом 58,6% вырабатываемого электричества в Испании свободно от выбросов парниковых газов в атмосферу (рис. 1).

Доля установленных мощностей ветроэнергетики в 2019 г. составила 23,4% (Испания занимает второе место после Германии в Европе по установленной мощности ветровых электростанций), гидроэнергетики (без учета водонасосных станций) – 15,5%, солнечной фотоэлектрической – 8,1%, а солнечной тепловой – 2,1%. При этом Испания, как и Бельгия, Швейцария, Италия, осуществляет долгосрочную политику по отказу от ядерной энергетики (рис. 2).

Значительное снижение доли установленных мощностей также наблюдается в угольной и углеводородной электроэнергетике, электростанциях комбинированного цикла (установки с комбинированным циклом обычно работают на природном газе, хотя зачастую используют мазут, синтез-газ или другие виды топлива), ТЭЦ.

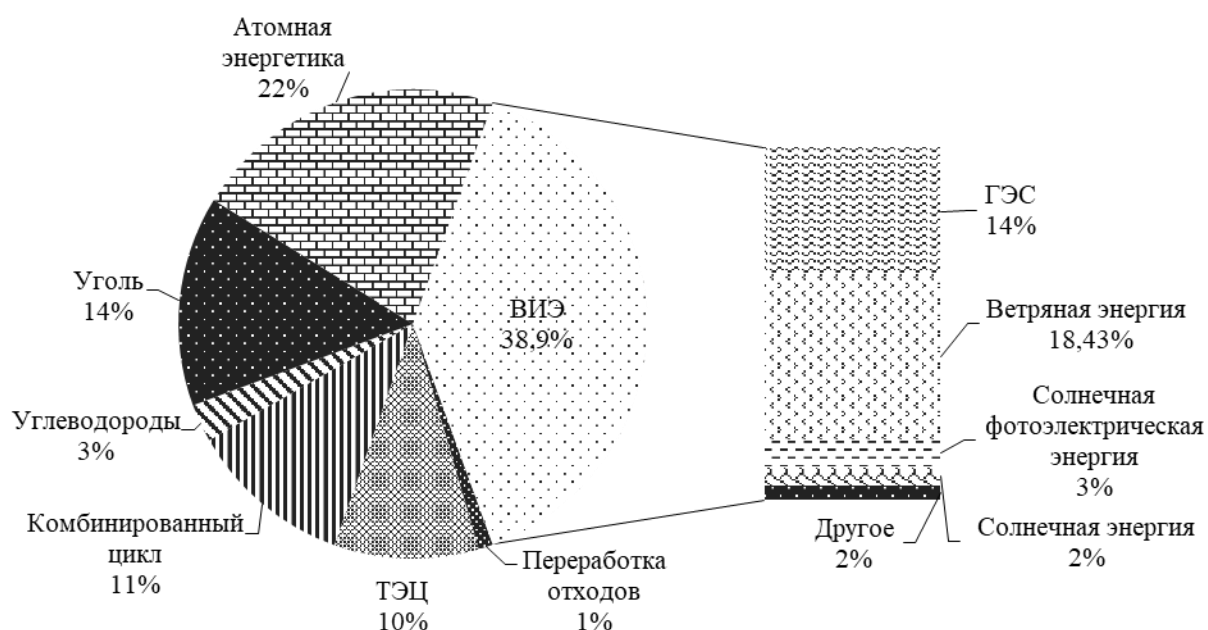
* Никулин Кирилл Андреевич – младший научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (nikulin@imemo.ru). Статья поступила в редакцию 05.10.2020.

Рисунок 1. Установленные мощности ВИЭ в энергобалансе Испании на 31.12.2019



Источник: доклад Red Eléctrica de España «Las energías renovables en el sistema eléctrico español 2019».

Рисунок 2. Установленные мощности ВИЭ в энергобалансе Испании на 31.12.2016



Источник: доклад Red Eléctrica de España «Las energías renovables en el sistema eléctrico español 2016».

Корпорации – участники рынка ВИЭ

Согласно рейтингу *DJSI (Dow Jones Sustainability Index)*, рынок испанской электроэнергетики является одним из лидирующих в глобальном масштабе. Фундаментальные изменения, связанные с декарбонизацией и развитием ВИЭ, стали не препятствием для ведущих испанских ТНК *Acciona*, *Iberdrola* (табл. 1), а их визитной карточкой. Стратегии развития испанских ТНК в сфере электроэнергетики соответствуют Целям устойчивого развития ООН и даже их опережают, отталкиваются от Директив и планов ЕС (Директивы 2001/77/ЕС, 2009/28/ЕС, «Зеленая сделка для Европы»), руководствуются национальными стратегиями развития ВИЭ (например, Стратегия развития ВИЭ 2011-2020, Национальный комплексный энергетический и климатический план 2021-2030 («Климатический план» П. Санчеса), Национальный План адаптации к климатическим изменениям 2021-2030, Декларация по чрезвычайной климатической ситуации в Испании и др.). Для того чтобы интегрировать максимальные объемы генерации энергии из ВИЭ в систему электроснабжения, обеспечивая при этом высокий уровень качества и безопасности поставок, в Испании был создан единый Центр по мониторингу и контролю за ВИЭ (*El Centro de Control del Régimen Especial, CECRE*), уникальность которого заключается в централизованном контроле всех установленных ветроэнергетических установок в стране¹.

Таблица 1. Место в глобальных рейтингах по отраслям и операционный доход (ОД) некоторых испанских компаний, входящих в ключевой фондовый индекс IBEX-35 на 2014-2019 гг. (млрд евро, % доходов от зарубежной деятельности)

Компания	Сектор, рейтинг	ОД (% , млрд евро)					
		2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Acciona*</i>	Строительство, № 5 по развитию и управлению структурой ветряных генераторов.	6,499, 45,8%	6,544, 50,9%	5,977, 48,4%	7,254, 56,3%	7,493, 57,6%	7,191, 58,7%
<i>Iberdrola</i>	Электроэнергия, № 1 производитель электроэнергии из возобновляемых источников, № 5 по капитализации	30,032, 52,2%	31,419, 53,9%	28,759, 53,1%	31,263, 57,6%	35,017, 59,6%	36,438, 60,2%
<i>Mapfre</i>	№ 10 европейская страховая	17,879, 61,4%	17,988, -	19,038, 66,1%	19,310, 65,4%	19,211, 62,5%	19,173, 63,6%

¹ ¿Qué es el CECRE? Red Eléctrica de España. URL: <https://www.ree.es/en/activities/operation-of-the-electricity-system/control-centre-renewable-energies> (дата обращения: 15.07.2020).

	компания по страховым взносам, № 11 по капитализации						
<i>Repsol</i>	Нефть, № 12 по капитализации, № 7 нефтегазовая компания в Европе	45,842, 46,2%	39,737, 47,6%	34,689, 40,2%	41,668, 50,3%	49,870, 49,2%	49,328, 46,9%

Примечание: Учтены следующие критерии: испанские компании без иностранного капитала, позволяющего принимать участие в управлении компанией (помимо *Acciona**, которая представляет 30% в немецкой группе *Nordex*); компания владеет филиалами за рубежом, производящими или продающими продукцию и доля этих филиалов в обороте составляет от 40 до 100%; капитализация компании выше 1 млрд евро (на июнь 2020 г.).

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

Испанские ТНК *Iberdrola* и *Acciona*, являющиеся производителями и операторами в сфере ВИЭ, демонстрируют восходящие показатели интернационализации (по доходам за пределами домашнего рынка), которые выше, чем у испанского нефтяного гиганта *Repsol*, и находятся на одном уровне с корпоративным «чемпионом» сферы услуг *Mapfre* (страхование).

Iberdrola – это крупнейшая группа, оперирующая электроэнергетические предприятия Испании, мировой лидер в производстве ветряной энергии, работает примерно в 30 странах². Это второй по величине разработчик проектов по строительству ветряных электростанций в США, лидер среди компаний частного сектора в производстве электроэнергии в Мексике, один из ведущих операторов в Великобритании (в результате покупки *Scottish Power* в 2006 г. за 17,1 млрд евро) и Бразилии.

В США *Iberdrola* обеспечивает природным газом и электроэнергией регион Новой Англии и штат Нью-Йорк, имеет более 60 проектов в области возобновляемых источников энергии в 24 штатах и является одним из ведущих независимых операторов хранения газа и торговцев природным газом. *Iberdrola* укрепила свои позиции в Мексике и США в сентябре 2015 г., когда получила контракт на строительство электростанции комбинированного цикла мощностью 850 МВт в штате Нуэво-Леон и выкупила американскую компанию *UIL Holdings* за 3 млрд долларов³.

Другая важная испанская ТНК, представленная в области электроэнергетики, *Acciona*, стала одним из лидеров на мировом рынке ветровой

² *Iberdrola*, la energética del futuro. Grupo Iberdrola. URL: <https://www.iberdrola.com/conocenos/energetica-del-futuro> (дата обращения: 20.07.2020).

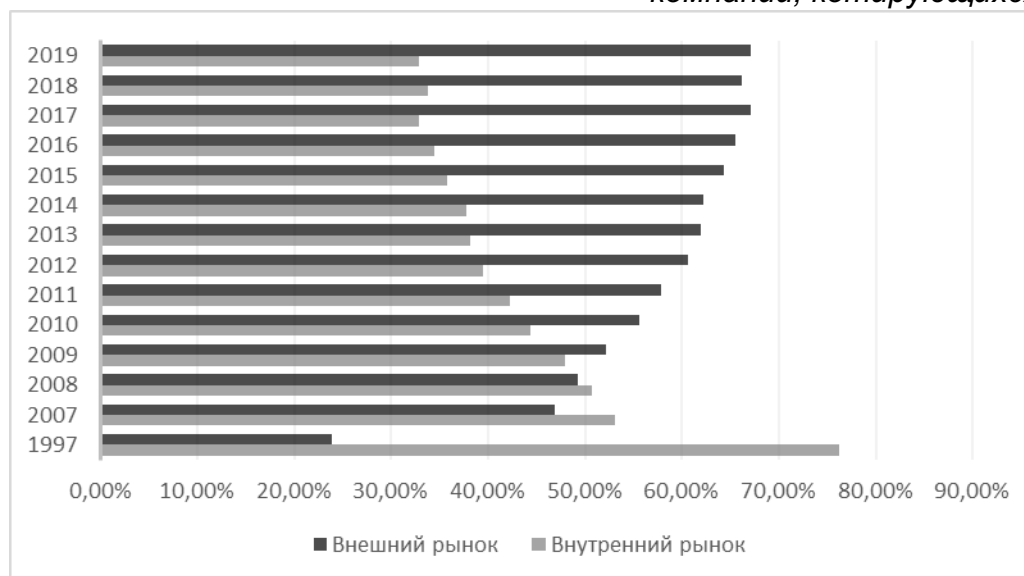
³ *Iberdrola*. Informes anuales. Informes a partir de los datos financieros de la compañía. URL: <https://www.iberdrola.com/accionistas-inversores/informes-anuales> (дата обращения: 18.07.2020).

энергии в октябре 2015 г., когда согласилась объединиться с немецкой *Nordex*. В дополнение к акциям, приобретенным у других крупных акционеров после сделки, доля *Acciona* в *Nordex* составляет около 30%⁴.

Обе компании дополняют друг друга. *Acciona Windpower* занимает устойчивые позиции на американских континентах и на некоторых развивающихся рынках, в то время как *Nordex* фокусируется на развитии ВИЭ в Европе. Помимо развития возобновляемых источников энергии *Acciona* занимается водоснабжением и инфраструктурой. В числе построенных компанией объектов – крупная солнечная электростанция в Неваде (США), ветряные парки в Австралии и Канаде, один из крупнейших заводов по производству ветроэнергетических установок в Китае и опреснительные заводы в Тампе, Флориде и Калифорнии (США).

Известно, что одним из драйверов «оздоровления» испанской экономики после мирового финансового кризиса 2008-2009 гг. стал внешний сектор. Эмпирическим подтверждением указанного тезиса служит конкретная динамика изменения структуры доходов в сторону внешнего спроса как крупных компаний, входящих в ключевой испанский фондовый индекс *IBEX-35* (рис. 3), так и экспортоориентированных малых и средних предприятий, зарегистрированных на бирже. На это также указывает диссертационное исследование текущего главы правительства Испании, П. Санчеса⁵.

Рисунок 3. Доля зарубежных и внутренних поступлений в обороте испанских компаний, котирующихся на IBEX



Источник: составлено на основе докладов BME Spanish Exchanges

В современных кризисных условиях, связанных с пандемией *COVID-19*, наиболее устойчивые позиции на фондовом рынке демонстрирует достаточно небольшое число крупных испанских ТНК, среди которых – *Iberdrola* и *Cellnex* (телекоммуникации).

На наш взгляд, зеленые крупные компании Испании во главе с *Iberdrola* обладают ресурсами для поддержания стабильных экономических показателей и

⁴ *Acciona*. Informe anual. Informes a partir de los datos financieros de la compañía. URL: <https://www.acciona.com/es/accionistas-inversores/informacion-financiera/memoria-anual/> (дата обращения: 19.07.2020).

⁵ *P. Sánchez Pérez-Castejón*. Innovaciones de la Diplomacia Económica Española: Análisis del Sector Público (2000-2012). Madrid, noviembre de 2012.

даже экспансии экономической деятельности в кризисных условиях. Интересно, что в отчетах *Royal Instituto Elcano* (Мадрид) за 2019–2020 гг. отмечено, что ветряные турбины, производимые и оперируемые, в частности, компанией *Iberdrola*, уже приносят больше экспортных доходов стране, чем виноделие.

Кроме того, в условиях беспрецедентного снижения внешнего и внутреннего спроса по всему миру, нарушения глобальных цепочек поставок, волатильности рынков товаров и услуг, компания *Iberdrola* стала лидером среди испанских ТНК по объему слияний и поглощений за 2020 г.

Bloomberg Analytics приводит следующие примеры⁶:

1. Уже во время пандемии, в марте 2020 г. *Iberdrola* выкупила миноритарных владельцев компании *Ailes Marines S.A.S.*, которая разрабатывает проект морской ветроэнергетики в Сен-Бриё (Франция) мощностью 496 МВт. За этим последовало приобретение в мае 2020 г. за 100 млн евро компании *Aalto Power SAS*, компании-разработчика наземных ветроэнергетических установок во Франции с уже действующими активами мощностью 118 МВт;

2. В июне 2020 г. *Iberdrola* поглотила практически за миллиард австралийских долларов австралийского производителя ветровой энергии *Infigen Energy Ltd.*, а также приобрела опционы на контрольный пакет акций в восьми морских ветроэнергетических проектах, разрабатываемых *Svea Vind Offshore AB* в Швеции.

3. До начала осени 2020 г. компания также приобрела несколько портфелей наземных ветроэнергетических проектов в Испании, Франции и Великобритании, включая сделку на 40 млн евро с *Naturgy Energy Group SA* в Испании и сделку на 150 млн фунтов стерлингов с двумя независимыми девелоперами в Шотландии.

4. В сентябре 2020 г. *Iberdrola* вышла на рынок ветряных электростанций в Японии и приобрела японского девелопера ВИЭ *Acaica*, а также договорилась о создании совместного предприятия с *Green Investment Group Macquarie* для разработки проектов морских ветряных электростанций мощностью 3,3 ГВт.

Перечисленные сделки являются лишь уже осуществленной частью инвестиционной стратегии компании на 2020 г. с учетом пандемии. До конца года *Iberdrola* планировала израсходовать в общей сложности 10 млрд евро, инвестируя в ВИЭ, интеллектуальные электрические сети и системы хранения электроэнергии. В 2019 г. компания уже инвестировала 8,2 млрд евро в слияния и поглощения. Развитие глобальной климатической политики, в частности, принятие «Зеленой сделки» для ЕС открыло новые масштабные возможности для развития компании.

Меры по стимулированию ВИЭ в Испании

Испанская социалистическая рабочая партия (ИСРП) под руководством П. Санчеса, обладающая по итогам серии последних всенародных выборов большинством голосов, видит в развитии ВИЭ одну из приоритетных национальных задач. Последняя предвыборная программа социалистов уделяет особое внимание вопросам реализации т.н. климатического плана, согласно которому в Испании к 2050 г. осуществится полный перевод электроэнергетики на ВИЭ, что снизит выбросы парниковых газов в стране на 90% от уровня 1990 г. Для этого в течение ближайших десяти лет в стране будет произведена ежегодная установка минимум 3 ГВт мощностей солнечной и ветровой энергетики.

⁶ Rack Y. Iberdrola flexes M&A muscles with green energy shopping spree. Bloomberg Analytics. 26.06.2020. URL: <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/iberdrola-flexes-m-a-muscles-with-green-energy-shopping-spre-59177480> (дата обращения: 18.07.2020).

Испанское национальное нормотворчество в условиях реализации климатического плана также подразумевает принятие закона, который предусматривает прекращение субсидирования сырьевого сектора, развитие инновационного электроавтомобилестроения и запрет на новые разработки месторождений нефти и газа. С 2040 г. должен быть введен запрет на продажу дизельных и бензиновых автомобилей.

По словам М. Родригес Рико, руководителя отдела нормативного регулирования компании *Acciona*, инвестирование в зеленую экономику чрезвычайно полезно в социально-экономических масштабах. «На каждый евро, вложенный в ВИЭ, получается от пяти до восьми евро прибыли. <...> в процессе экологического перехода будет создано больше рабочих мест, чем исчезнет. В частности, будет создано четыре новых рабочих места на каждое разрушенное», – заявила г-жа Родригес в интервью *La Vanguardia*⁷. «Для выполнения Испанией столь амбициозного климатического плана, необходима синергия на политическом уровне», – добавила М. Родригес.

Согласно последней редакции отправленного в условиях пандемии в Еврокомиссию Национального комплексного энергетического и климатического плана 2021–2030 (*PNIEC*), доля ВИЭ в конечном потреблении энергии к 2030 г. составит 42%, что ставит перед испанским правительством более амбициозную задачу по сравнению с целевым показателем для всего Европейского Союза (32%)⁸. Доля установленных мощностей ВИЭ 74% к 2030 г. осталась неизменной.

Более того, текст *PNIEC* сопровождался анализом макроэкономического воздействия развития ВИЭ на испанскую экономику, а именно промышленность, занятость и здравоохранение. Мобилизация инвестиций, экономия энергии и сочетание ВИЭ, более доступных по цене, позволят увеличивать ВВП страны ежегодно на 1,8% до 2030 г. (от 16,5 до 27,5 млрд евро) и сократить безработицу на 1,7% (обеспечение от 250 до 350 тыс. рабочих мест⁹ в области ВИЭ в 2021–2030 гг.) по сравнению со сценарием, не учитывающим поддержку развития ВИЭ.

Переход к зеленой экономике потребует значительных инвестиций (примерно 241 млрд евро в 2021–2030 гг.), согласно *PNIEC*¹⁰. Около 80% от объема этих инвестиций предполагается покрыть средствами частного сектора, 20% – за счет государственного финансирования, выступающего катализатором частных инвестиций в рамках государственно-частного партнерства¹¹. Однако выполнимы ли поставленные задачи в текущих кризисных условиях?

Непростая ситуация, сложившаяся в Испании из-за пандемии *COVID-19*, образовала лавину нарастающих внутри страны социально-экономических проблем. Среди них: сильнейшее падение ВВП среди стран еврозоны (во втором квартале 2020 г. на 18,5%), потеря рабочих мест в и так страдающей от безработицы (около 15%) стране, растущий бюджетный дефицит, рекордное падение ключевого

⁷ La economía verde es una gran oportunidad para el crecimiento. Diálogos en la Vanguardia. 29.06.2020. URL: <https://www.lavanguardia.com/economia/20200629/481999256847/la-economia-verde-es-una-gran-oportunidad-para-el-crecimiento.html> (дата обращения: 25.07.2020).

⁸ La CE aplaude el plan de España en renovables y pide medidas para la transición laboral. EFE: VERDE, 14.10.2020. <https://www.efeverde.com/noticias/renovables-ce-espana/> (дата обращения: 25.10.2020).

⁹ В настоящее время в Испании занято более 100 тыс. человек в области развития ВИЭ. Среди важнейших характеристик создания рабочих мест в ВИЭ является их стабильность и требования к высокой квалификации.

¹⁰ Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030. Gobierno de España.

URL: <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.aspx> (дата обращения: 25.08.2020).

¹¹ Здесь необходимо отметить, что, в условиях пандемии *COVID-19*, вес государственных расходов к ВВП превысил 50% впервые за демократическую историю Испании, составив 51,5%. Значительная часть государственных расходов была направлена на поддержку социальных программ в условиях пандемии коронавируса.

фондового индекса *IBEX-35* (на 14,06% в марте 2020 г.), приостановка деятельности системообразующих отраслей экономики (туристическая отрасль).

Это привело к тому, что Испания стала одним из крупнейших получателей европейских фондов по восстановлению экономики в условиях пандемии. По решению наднациональных органов ЕС (в частности, по программе *The Next Generation EU*) Испании планируется выплатить в общей сложности 140 млрд евро грантовых (72,7 млрд евро) и кредитных линий (67,3 млрд евро) в рамках проведения антикризисной налогово-бюджетной политики, еще 30 млрд евро поступят в испанскую экономику из фондов структурного развития 2021-2027 гг., – в сумме это составит 170 млрд евро. Это больше, чем общая сумма выплат по американскому Плану Маршалла 1948 г. (12 млрд долл. США, эквивалентных сегодняшним 112 млрд) для 16 некоммунистических стран Европы¹². Акцент текущих фондовых средств, согласно документации Европейской комиссии, смещен в сторону развития ВИЭ, а также продолжения цифровой трансформации общества и экономики (на ВИЭ и цифровизацию будет направлено более 70% предоставленных средств).

Согласно «Плану по восстановлению, трансформации, и обеспечению устойчивости испанской экономики», представленному П. Санчесом в начале октября 2020 г.¹³, зеленые инвестиции составят 37% от 72,7 млрд евро грантовых линий, а цифровая трансформация – 33%, что поможет реализовать планы правительства П. Санчеса по проведению «новой модернизации испанской экономики». Оставшиеся средства преимущественно будут направлены в наиболее пострадавшие секторы (туризм, банковское дело), а также в совершенствование образовательной системы и проведение налоговой реформы.

Однако целенаправленному распределению полученных рекордных объемов финансирования сопутствует ряд проблем.

В 1990-х и начале 2000-х гг. Испания (в частности, за счет средств ЕС) успешно реализовывала крупные инфраструктурные проекты, такие как сеть высокоскоростных железных дорог (*AVE*). Однако в последующий период, как утверждают специалисты *Real Instituto Elcano*¹⁴, эффективность исполнения европейских бюджетных ассигнований испанским правительством снизилась. На конец 2019 г. в Испании было освоено лишь 30% бюджета ЕС на 2014–2020 гг., что значительно отстает от среднего показателя по ЕС (40%).

Некоторые сомнения наднациональных органов ЕС кроются в возможности мобилизации 80% от общего объема финансирования развития ВИЭ усилиями частного сектора¹⁵. Отмечается сохраняющийся низкий уровень расходов на НИОКР в % к ВВП (1,2% по состоянию на 2019 г.)¹⁶. Относительно плана *PNIEC*, указано, что «он не включает меры по устранению социальных последствий, вызванных изменениями спроса на рынке труда (кроме тех, которые связаны со стратегией справедливого перехода для добывающей отрасли) или налоговые меры,

¹² Chislett W. The challenge for Spain to use the EU's pandemic recovery fund wisely. Madrid, Real Instituto Elcano Publicaciones, 31.08.2020. 11 p.

¹³ Spain announces its Recovery, Transformation & Resilience Plan. News Desk. 07.10.2020. URL: <https://www.spainenglish.com/2020/10/07/spain-recovery-transformation-resilience-plan-recession/> (дата обращения: 25.08.2020)

¹⁴ Chislett W. Inside Spain (20 July – 22 September). Madrid, Real Instituto Elcano Publicaciones, 22.09.2020. 18 p.

¹⁵ Chislett W. The challenge for Spain to use the EU's pandemic recovery fund wisely. Madrid, Real Instituto Elcano Publicaciones, 31.08.2020. 11 p.

¹⁶ España: Economía y Demografía. Madrid, Expansión, 2020. URL: <https://datosmacro.expansion.com/paises/espana> (дата обращения: 20.07.2020).

способствующие плавному переходу с двигателей внутреннего сгорания на электромобили»¹⁷.

Принятие решений в условиях пандемии серьезно осложняется не только существующими экономическими, но и политическими проблемами. Испания все еще не вышла из политического кризиса 2015–2019 гг. По состоянию на конец 2020 г. в стране действует бюджет, принятый в 2018 г. Принятие в текущих кризисных условиях важнейшего общего государственного бюджета на 2021 г. серьезно осложняется непрекращающимся поиском консенсуса по экономическому курсу между левым и правым блоками в парламенте страны.

Соответственно, текущее левое коалиционное правительство, обладающее достаточно шатким большинством за счет поддержки малых партий зачастую сепаратистского толка, столкнулось с рядом беспрецедентных задач. Во-первых, правительству П. Санчеса предстоит освоить колоссальные объемы бюджетных средств, выделенных ЕС, что является сложнейшей задачей ввиду существующих в стране политических разногласий как на общенациональном, так и на региональном уровнях. Во-вторых, Испании остро необходимо проведение социально-экономических реформ, которые позволят «раскрыться» конкурентоспособным отраслям экономики, в частности компаниям, занимающимся ВИЭ, и выполнить намеченные планы по построению зеленой экономики. Это, в свою очередь, представляется маловероятным без совершенствования механизмов государственно-частного партнерства, которые позволят осуществить одни из самых амбициозных в ЕС планов (*PNIEC*).

Большинство голосов, затрагивающих область энергетической политики как на национальном уровне Испании, так и наднациональном европейском, принадлежит сторонникам развития возобновляемых источников энергии и становления зеленых экономик. С одной стороны, к этому следует относиться с определенной долей скептицизма, и подробное изучение европейских национальных и наднациональных инициатив в области ВИЭ с точки зрения их эффективности будет продолжено. С другой стороны, на сегодня не вызывает сомнений следующий факт: Европейский Союз относится к теме развития ВИЭ со всей серьезностью и ставит перед странами, входящими в блок, довольно амбициозные задачи в деле развития зеленой экономики.

Испания входит в список лидеров европейской зеленой повестки. Перед испанской экономикой стоят одни из самых амбициозных на европейском пространстве планов по ее озеленению и достижению практически нулевого уровня выбросов парниковых газов в атмосферу.

Вокруг испанских ТНК, занимающихся операторской и производственной деятельностью в области ВИЭ, сложилась идеальная ситуация: у власти находятся наиболее лояльные к зеленой повестке партии, состоящие в коалиции, ЕС выделяет фонды и кредитные линии, что позволяет достичь беспрецедентного уровня спонсирования развития зеленых технологий, а пандемия *COVID-19* расставила приоритеты на фондовом рынке, подтвердив еще раз актуальность технологий, связанных с зеленой повесткой в целом.

Тем не менее, для того, чтобы преобразовать существующие в Испании мощности по развитию ВИЭ в полноценный рычаг для экономического роста в

¹⁷ La CE aplaude el plan de España en renovables y pide medidas para la transición laboral. EFE: VERDE, 14.10.2020. <https://www.efeverde.com/noticias/renovables-ce-espana/> (дата обращения: 25.10.2020).

условиях падения внешнего и внутреннего спроса, правительству П. Санчеса необходимо обеспечить слаженную реакцию достаточно разветвленного и разобщенного административного аппарата.

Существующие в стране политические проблемы ставят ребром вопрос о том, как в условиях острой межпартийной борьбы и коалиционного правительства левых будет исполняться бюджет и насколько эффективно будут осваиваться европейские зеленые фонды. Однако если задачи, поставленные в рамках реализации национальных планов по ВИЭ, а также связанных с ними европейских грантов и кредитных линий, будут выполнены с учетом национальной политической и экономической специфики, в текущих кризисных явлениях существующие зеленые корпоративные мощности Испании могут стать новым локомотивом конкурентоспособности страны, как банковский и телекоммуникационный секторы на рубеже XX–XXI вв.

Государственное регулирование ПИИ в Польше

В статье определены основные тенденции поступления прямых иностранных инвестиций в страны Вишеградской группы с 1990-х годов по н.в. Проведен анализ притока иностранных инвестиций в экономику Польши – страны с наиболее крупной экономикой, долгое время сохранявшей лидерство по привлечению ПИИ среди стран Вишеградской четверки. Рассмотрены некоторые современные тенденции привлечения ПИИ в экономику Польши, сдерживающие факторы и государственные механизмы их регулирования. Выделены основные проблемы в инвестиционной сфере, связанные со сложной политической и экономической ситуацией в мире.

Ключевые слова: *Польша, прямые иностранные инвестиции, инвестиционная привлекательность, динамика прямых иностранных инвестиций, инвестиционный климат*

После краха социалистического лагеря в Восточной Европе привлечение прямых иностранных инвестиций стало одним из ключевых направлений политики развития и технологической модернизации стран Вишеградской группы. В целом странам Вишеградской группы удалось завоевать доверие транснациональных компаний и привлечь значительные объемы ПИИ. Доля Чехии, Венгрии, Польши и Словакии в глобальных потоках ПИИ увеличилась с 0,4% в 1990 г. до 2,1% в 2007 г.¹ Этому способствовал ряд факторов: экономическая и политическая стабильность, дешевая квалифицированная рабочая сила, прогрессивные методы приватизации, эффективная политика привлечения ПИИ, географическая близость к рынкам сбыта ЕС, низкое налоговое бремя, и, конечно, интеграция с ЕС, что автоматически делало страны четверки для инвесторов более благонадежными партнерами. Для этого в переходный период странам Вишеградской четверки пришлось многое изменить в их экономическом устройстве. Польша долгое время оставалась лидером среди этих стран, за ней следовали Чехия и Венгрия.

Сначала значительная доля ПИИ в страны Вишеградской группы направлялась в наиболее развитые на тот момент отрасли. В Польше основными направлениями для ПИИ стало автомобилестроение, производство продуктов питания и товаров личной гигиены, косметических средств и бытовой химии. В Чехии ПИИ направлялись в автомобилестроение и производство электрооборудования, в Венгрии – в автомобилестроение, производство электрооборудования и продуктов питания, в Словакии – в автомобилестроение и производство металла. Это способствовало быстрому развитию этих отраслей, но усиливало структурные диспропорции, а также зависимость экономического роста от иностранных инвестиций. Со временем структура ПИИ стала диверсифицироваться, ее отраслевая направленность стала смещаться в сторону финансовой сферы, строительства и сферы услуг. При этом в

* Гутник Анна Владимировна – научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (anngutnik@mail.ru). Статья поступила в редакцию 05.10.2020.

Статья подготовлена за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований (проект №19-010-00107 “Пределы самостоятельности Вишеградской группы в ЕС: выбор национальных стратегий, реакция на общеевропейские вызовы, развитие связей с РФ”) в ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН.

¹ FDI inflows, by region and economy, 1990-2019. UNCTAD. URL: <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/FDI-Statistics.aspx> (дата обращения: 20.07.2020)

экспортоориентированные отрасли экономики и в промышленное производство приток инвестиций стал немного меньше.

Быстрый приток ПИИ, несомненно, сыграл важную роль в процессе преобразования экономик стран четверки, т.к. способствовал приобретению новых технологий, управленческих навыков, увеличению числа рабочих мест и объема экспорта.

Но существуют не только позитивные, но и негативные факторы воздействия ПИИ на экономику страны, которые необходимо учитывать при их привлечении и регулировании. Если игнорировать возможные отрицательные эффекты от прямых иностранных инвестиций, такие как рост зависимости от экономической стабильности стран-инвесторов и транснациональных корпораций, от их политических и экономических решений, от общемировых экономических потрясений и т.д., может возникнуть ряд проблем для экономической, социальной и политической безопасности принимающей страны.

Например, мировой финансовый кризис, начавшийся в 2008 г., показал, насколько уязвимыми могут быть чрезмерно открытые малые экономики, такие как Венгрия или Словакия. Стратегия индустриализации, основанная исключительно на крупном притоке ПИИ, привела к определенной форме зависимости этих экономик².

Но при правильном выстраивании политики привлечения ПИИ с учетом возможных негативных эффектов преимущества от прямых иностранных инвестиций для принимающей стороны, по мнению многих экспертов, во многом перевешивают их недостатки. Для этого власти должны устанавливать четкие правила и нормы регулирования иностранных инвестиций, контролировать деятельность инвесторов, и при этом сохранять благоприятный климат для привлечения ПИИ.

Динамика и структура входящих ПИИ в Польше

За более чем тридцать лет, прошедших со времени отказа Польши от коммунизма, и пятнадцать лет с момента ее присоединения к Европейскому союзу инвестиционный климат Польши заметно улучшился, что стало причиной и следствием непрерывного экономического роста с 1992 г.

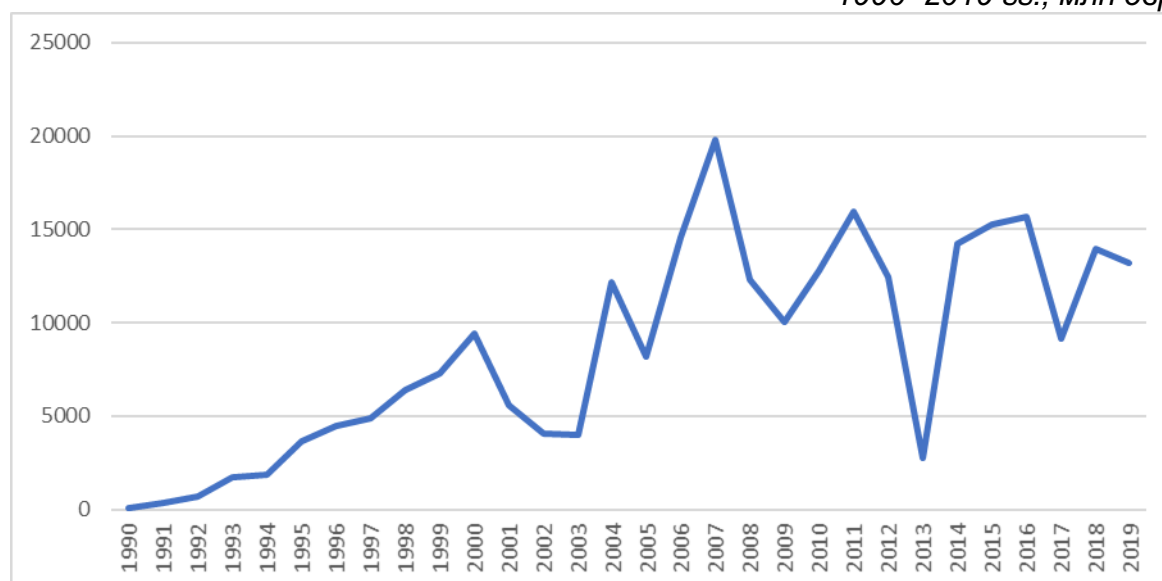
В 1990-х и в начале 2000-х гг. в результате прихода в Польшу транснациональных корпораций объем прямых иностранных инвестиций постоянно рос, достигнув рекордного уровня в 5,5% ВВП в 2000 г. До начала мирового финансового кризиса, в 2004–2007 гг., доля привлеченных ПИИ в среднем составляла 4% ВВП. В следующий период этот показатель достиг уровня 2% ВВП.

При снижении относительных показателей в 2019 г. в абсолютных показателях приток ПИИ вырос на 28,6% по сравнению с 2000 г. Согласно отчету ЮНКТАД о мировых инвестициях за 2020 г., Польша входит в число наиболее привлекательных для иностранных инвесторов стран Европы. Приток прямых иностранных инвестиций в Польшу в 2019 г. оставался стабильным, достигнув 13,2 млрд долл., что немного ниже, чем в предыдущем году, когда он составлял 13,9 млрд долл. (рис. 1). Общий объем иностранных инвестиций, вложенных в экономику страны, в 2019 г. составил 236,5 млрд долл.³.

² Szent-Iványi B. Investment promotion in the Visegrad four countries: post-FDI challenges. In: Condemned to be left behind? Can Central and Eastern Europe emerge from its low-wage model? / Galgóczi B., Drahokoupil J. – Eds. Brussels, ETUI 2017. URL: https://www.etui.org/sites/default/files/Chapter%207_6.pdf (дата обращения: 20.07.2020).

³ FDI inward stock, by region and economy, 1990-2019. UNCTAD 2020. URL: <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx> (дата обращения: 25.08.2020).

Рисунок 1. Динамика притока прямых иностранных инвестиций в Польшу, 1990–2019 гг., млн евро.



Источник: UNCTAD. FDI inward flows, by region and economy, 1990-2019.

Наиболее крупными поставщиками ПИИ для Польши являются Германия, США, Франция и Нидерланды. Инвестиции направляются в основном в производственную, финансовую и страховую сферы, а также в оптовую и розничную торговлю. Данные по ПИИ за 2019 г. свидетельствуют о том, что высокий процент инвестиций поступает также из Китая и Южной Кореи. И это не случайная тенденция: после финансово-экономического кризиса, начавшегося в 2008 г., и участвовавших разногласий внутри Евросоюза, включая Брекзит, Польша начала более внимательно присматриваться к инвесторам из других регионов, в том числе из Азии, чтобы снизить зависимость от возможных потрясений на рынке ЕС⁴.

Сегодня все больше и больше новых иностранных инвестиций приходится на сферу услуг, в частности, на так называемые современные бизнес-услуги (IT, финансы, бухгалтерский учет). Доля иностранного капитала в секторе услуг неуклонно растет: за последние годы Польша стала региональной державой в области аутсорсинга бизнес-процессов (BPO) и общих центров обслуживания (SSC), которые создаются корпорациями как для внутреннего использования, так и для оказания услуг внешним клиентам. Высокая квалификация сотрудников и относительно низкие затраты на рабочую силу в Польше способствуют этому типу инвестиций. В целом эти вложения менее капиталоемкие, чем вложения в промышленность, что, среди прочего, влияет на количественные изменения притока ПИИ в экономику страны.

Важным фактором, благоприятно влияющим на инвестиционный климат, является то, что Польша имеет соглашения об избежании двойного налогообложения более чем с 80 странами мира, а также порядка 40 двусторонних инвестиционных соглашений⁵. Кроме того, в Польше существует ряд динамично развивающихся особых экономических зон, которые часто становятся центром притяжения ПИИ в регион.

⁴ Foreign direct investment (FDI) in Poland. URL: <https://www.nordeatrade.com/en/explore-new-market/poland/investment> (дата обращения: 25.08.2020).

⁵ Republic of Poland. URL: <https://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-position-poland.pdf>; Poland. URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/168/poland> (дата обращения: 25.08.2020).

Ограничения для доступа иностранных компаний на польский рынок связаны с соображениями безопасности и защитой интересов национального хозяйства. Кроме того, польское законодательство ограничивает иностранное владение компаниями в отдельных стратегических секторах и приобретение недвижимости, особенно сельскохозяйственных и лесных земель. Государство постепенно увеличивает долю собственности в определенных отраслях, включая банковское дело и розничную торговлю, в которых долгое время доминировали иностранные компании. Вероятно, такая политика отрицательно повлияет на объем ПИИ в этих отраслях и создаст сложности для дальнейшего привлечения новых иностранных инвестиций в них.

Формированием и реализацией ПИИ-политики в Польше занимаются органы государственной службы на национальном, региональном и муниципальном уровнях. В реализации ПИИ-политики прямо или косвенно участвуют также различные специализированные органы власти и организации. Так, Министерство предпринимательства и технологий через департамент инвестиционного развития и департамент торговли и международных отношений оказывает содействие в реализации инвестиционных проектов, контролирует их деятельность, а также стимулирует развитие НИОКР. Министерство иностранных дел, способствуя поддержанию стабильных международных отношений Польши, в том числе внешнеэкономических, вместе с польской Торговой палатой (*KIG*) организует миссии польских компаний за рубежом и иностранных компаний в Польше. Польское Агентство по инвестициям и торговле (*PAIH*) поддерживает как зарубежную экспансию польского бизнеса, так и приток прямых иностранных инвестиций в Польшу. Агентство помогает инвесторам в преодолении административных и юридических барьеров, связанных с конкретными проектами, в разработке юридических решений, в поиске подходящих мест инвестирования, надежных партнеров и поставщиков. Статистическим учетом ПИИ в Польше и публикацией аналитических отчетов занимаются Национальный банк Польши (*Narodowy Bank Polski, NBP*) и Центральное статистическое управление (*Główny Urząd Statystyczny, GUS*)⁶.

Будучи членом Европейского Союза, Польша соблюдает директивы ЕС, трансформируя национальное законодательство в соответствии со стандартами и положениями директив или полностью интегрируя их в свое национальное законодательство. С мая 2004 г. компании, которые функционируют или только планируют начать свою деятельность на территории Польши, должны соблюдать все директивы ЕС.

Следуя признанной ОЭСР передовой практике регулирования бизнес-процессов, Польша за последние годы улучшила свою систему регуляторной политики. Правительство ввело централизованную онлайн-систему для обеспечения доступа широкой общественности к Оценке регулятивного воздействия (*RIA*) и другим документам, которые направляются для консультаций профсоюзам и предпринимателям. Предлагаемые законы и постановления публикуются в виде проектов для обсуждения, а министерства проводят консультации по ним. В то же время некоторые инвесторы жалуются на отсутствие нормативных положений, регулирующих роль заинтересованных сторон в законодательном процессе, поскольку для них подобные консультации, а также возможности внести свои предложения и оставить комментарии зачастую ограничены⁷.

⁶ 2019 Investment Climate Statements: Poland. URL: <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/poland/> (дата обращения: 25.08.2020).

⁷ Poland. OECD Country Profiles. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/poland-country-note-regulatory-policy-2018.pdf> (дата обращения: 30.08.2020).

Ограничения для иностранных инвесторов

За некоторым исключением польское законодательство в соответствии с Законом о предпринимателях, который вступил в силу 30 апреля 2018 г., позволяет как местным, так и иностранным организациям создавать и владеть коммерческими предприятиями, а также участвовать в большинстве форм прибыльной деятельности. Однако в некоторых случаях иностранные инвесторы могут не иметь возможности пользоваться всеми привилегиями, предоставляемыми гражданам ЕС. Иностранному инвестору, не имеющему постоянного места жительства и права работать в Польше, может быть не разрешено участвовать в повседневной деятельности компаний.

Польша накладывает ограничения на иностранную собственность и иностранный капитал в некоторых секторах экономики. Инвесторы, не являющиеся гражданами ЕС, могут иметь долю не более 49% в капитале компаний воздушного транспорта, радио- и телевидения, а также аэропортов и морских портов. Закон о свободе экономической деятельности (*LFEA*) требует, чтобы компании получали правительственные концессии, лицензии или разрешения на ведение бизнеса в таких секторах, как радиовещание, авиация, энергетика, вооружение, военное оборудование, горнодобывающая промышленность и частные службы безопасности. Согласно *LFEA*, для некоторых крупных операций с капиталом необходимо получить разрешение Министерства предпринимательства и технологий. Лицензии и концессии на оборонное производство и управление морскими портами предоставляются на основе национального режима для инвесторов из стран ОЭСР.

Согласно Закону о телерадиовещании, телекомпания может получить лицензию только в том случае, если голосующая доля иностранных владельцев не превышает 49% и большинство членов правления и наблюдательного совета являются гражданами Польши или имеют постоянное место жительства в стране. С целью проверки и ужесточения ограничений для крупных СМИ, прежде всего связанных с иностранным капиталом, в январе 2017 г. была создана группа, состоящая из должностных лиц Министерства культуры и национального наследия, Национального совета по телерадиовещанию (*KRRiT*) и Управления по конкуренции и защите прав потребителей (*UOKiK*). Хотя никаких законов пока принято не было, возможные в будущем ужесточения условий могут ограничить иностранное присутствие в медиа-секторе⁸.

Несмотря на то, что в Польше действует недискриминационная правовая система, распространяющаяся на иностранных инвесторов, защищающая и облегчающая приобретение, распоряжение всеми правами собственности, включая землю, здания и ипотеку, иностранцы (как физические, так и юридические лица) должны получать разрешение на приобретение собственности. Одновременно польское законодательство ограничивает иностранные инвестиции в определенные земли и недвижимость. Не распространяются ограничения на покупку земель сельскохозяйственного назначения на такие виды землепользования, как технологические и промышленные парки, бизнес-центры и логистические центры, транспорт, участки под застройку, сельхозугодья в особых экономических зонах, приусадебные участки и участки до двух гектаров. С мая 2016 г. иностранным гражданам из стран-участниц Европейской экономической зоны и Швейцарии не требуется разрешение на покупку любого типа недвижимости, в том числе сельскохозяйственных земель. Прочим инвесторам в соответствии с Законом о приобретении недвижимости иностранцами до приобретения недвижимости или акций, которые дают контроль над компанией, владеющей недвижимостью или

⁸ 2019 Investment Climate Statements: Poland. URL: <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/poland/> (дата обращения: 30.08.2020).

сдающей ее в аренду, необходимо получить разрешение Министерства внутренних дел и местной администрации, но при согласии Министерства обороны и Министерства сельского хозяйства. В разрешении может быть отказано по соображениям социальной политики или общественной безопасности⁹.

Закон об ограничении покупки сельскохозяйственных земель и лесов вступил в силу 30 апреля 2016 г. Он запрещает продажу сельскохозяйственных земель Агентства сельскохозяйственной собственности (АРА), принадлежащих государству, в течение пяти лет. Влияние пятилетнего запрета незначительно, поскольку в настоящее время более 90% всех сельскохозяйственных земель уже являются частной собственностью. Иностранцы также могут арендовать землю сельскохозяйственного назначения. В то же время Закон о сельскохозяйственных землях наложил ограничения на продажу земель фермерских хозяйств, находящихся в частной собственности, и предоставил АРА преимущественное право покупки в случае продажи земли частным владельцам. Закон был принят с целью усилить защиту сельскохозяйственных земель от спекулятивной покупки отечественными и иностранными организациями (юридическими и физическими лицами), остановить негативные тенденции, связанные со структурными изменениями в сельском хозяйстве, и улучшить экономическое положение польских фермеров. Недавно правительство объявило о планах ослабить эти правила¹⁰.

С сентября 2015 г. в соответствии с Законом о контроле за определенными инвестициями, по которому предусматривается проверка приобретений в секторах с высоким уровнем риска, связанных с национальной безопасностью (производство и распределение энергии; добыча, переработка и распределение нефти; СМИ; производство взрывчатых веществ, оружия и т.д.), Польша ведет список стратегических компаний. Список может быть изменен в любое время, но обновляется не реже одного раза в год, обычно в январе. Механизм проверки не является фактическим препятствием для инвестиций. Согласно Закону, до приобретения акций стратегических компаний, включая приобретение долей участия, покупатель должен уведомить контролирующий государственный орган и получить от него одобрение. Обязанность информировать контролирующий государственный орган применяется к сделкам, связанным с приобретением «существенной доли» в компаниях, подлежащих особой защите.

Механизмы поощрения ПИИ

Регулирование ПИИ в Польше происходит посредством налогового законодательства. В 2018 г. здесь произошли изменения, которые коснулись также и иностранных инвесторов. Речь идет о штрафах за агрессивное налоговое планирование, стимулах для НИР, новых налоговых льготах для интеллектуальной собственности, известных под общим названием *IP Box* или *Innovation Box*, дополнительных обязательствах за уклонение от уплаты налогов и т.д.

При проведении политики регулирования ПИИ Польша совмещает механизмы сдерживания и поощрения иностранных инвестиций, тем самым обеспечивая безопасность экономики страны и направляя потоки иностранного капитала в наиболее приоритетные для развития отрасли. Польша приветствует иностранные инвестиции как источник капитала, увеличения количества рабочих мест, а также как

⁹ Purchase of real estate by foreigners. Polish Investment and Trade Agency. URL: https://www.paih.gov.pl/polish_law/purchase_of_real_estate_in_poland (дата обращения: 30.08.2020).

¹⁰ Changes legislation regarding purchase of agricultural land in Poland. URL: <https://www.agroberichtenbuitenland.nl/landeninformatie/polen/achtergrond/landbouwgrond/changes-regarding-lease-of-agricultural-land-in-poland> (дата обращения: 30.08.2020).

средство передачи технологий, исследований и разработок, как средство интеграции в глобальные цепочки поставок.

Правительство Польши продолжает проводить реформы, направленные на улучшение инвестиционного климата, уделяя особое внимание сектору малого и среднего бизнеса и инновациям. В 2016–2018 гг. Польша реформировала систему налоговых льгот на НИОКР, введя новые правила, поощряющие их более широкое использование. С 1 января 2019 г. введен новый механизм снижения ставки налога на доходы, получаемые от прав интеллектуальной собственности (*IP Box*)¹¹.

У иностранных компаний есть много возможностей получить финансовую поддержку проектов в Польше, как из фондов Европейского Союза, так и из внутренних источников. В зависимости от масштабов проекта могут быть доступны различные источники и типы поддержки. Иностранные инвесторы имеют возможность получить доступ к определенным стимулам. Это освобождение от подоходного налога и налога на недвижимость; инвестиционные субсидии до 50% от инвестиционных затрат (70% для малых и средних предприятий); гранты на исследования и разработки; гранты на такие виды деятельности, как охрана окружающей среды, обучение, логистика или использование возобновляемых источников энергии.

Самый популярный вид помощи для компаний, реализующих инвестиционные проекты в Польше, – региональная помощь. Она предоставляется только для «первоначальных» или «новых» инвестиций. Максимальный уровень помощи, которую может получить проект, зависит от размера компании и от того, где в Польше будет расположен проект. Региональная помощь, доступная в Польше, может быть предоставлена в форме освобождения от уплаты корпоративного подоходного налога (КПН) в особых экономических зонах (ОЭЗ); в форме государственных субсидий; в виде денежных грантов или ссуд из фондов ЕС¹².

Компании, инвестирующие в Польшу, могут воспользоваться освобождением от уплаты подоходного налога для ведения бизнеса в ОЭЗ. В сентябре 2018 г. вступила в силу новая система налоговых льгот для инвесторов «Польская инвестиционная зона» (*PSI*), постепенно заменяющая предыдущую систему специальных экономических зон. В соответствии с новым законом о «Польской инвестиционной зоне», компании могут подавать заявки на освобождение от уплаты КПН для новых инвестиций. Закон предполагает размещение этих компаний в любом месте Польши. Освобождение от КПН предоставляется на 10–15 лет в зависимости от места вложения инвестиций. Особый режим доступен для инвестиций в новые бизнес-услуги, исследования и разработки. Крайний срок использования имеющихся налоговых льгот из предыдущей системы ОЭЗ – конец 2026 г.

Фирмы с иностранным капиталом имеют те же возможности в получении выгоды от зон внешней торговли (ЗВТ), свободных портов и ОЭЗ, что и польские фирмы. Закон о таможене 2004 г. регулирует работу ЗВТ в Польше. Министр финансов и министр по инвестициям и развитию создают зоны беспошлинной торговли. Министры назначают управляющие органы зоны, обычно губернаторов провинций, которые выдают разрешения на деятельность в данной зоне заинтересованным компаниям. Большая часть деятельности в ЗВТ связана с хранением, упаковкой и переупаковкой товаров. По состоянию на март 2018 г. в Польше было семь ЗВТ: Гливице – недалеко от южной границы Польши, Тересполь – недалеко от границы Польши с Беларусью, Мцонув – недалеко от Варшавы, Варшавский международный

¹¹ 2019 Investment Climate Statements: Poland. URL: <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/poland/> (дата обращения: 30.08.2020).

¹² Doing Business with Poland Footnote1 – Incentives for Foreign Direct Investment. URL: <https://www.tradecommissioner.gc.ca/poland-pologne/market-facts-faits-sur-le-marche/0001856.aspx?lang=eng> (дата обращения: 30.08.2020).

аэропорт имени Фредерика Шопена, Щецин, Свиноуйсьце и Гданьск. Также в Польше существуют таможенные склады, разрешение на управление которыми могут получить юридические лица, зарегистрированные в ЕС¹³.

Инвестиции в крупные приоритетные сектора могут претендовать на «Программу поддержки инвестиций, имеющих большое значение для польской экономики на 2011–2020 гг.», которая была продлена до 2023 г. «Программа» предоставляет гранты на крупные инвестиции, которые создают рабочие места в таких секторах, как автомобилестроение, электроника, авиация, биотехнологии, НИОКР, услуги (финансы, информация, связь, профессиональные бизнес-услуги) и значительные инвестиции в другие отрасли.

Приоритетные направления, конкурентные позиции и перспективы

Польское правительство стремится повысить экономическую конкурентоспособность страны за счет перехода к экономике, основанной на знаниях. К 2020 г. правительство ставило цель довести уровень инвестиций государственного и частного секторов в научные исследования и разработки (НИР) до 1,7 % ВВП. В течение 2014–2020 гг. Польша получила примерно 88,85 млрд долл. из структурных фондов и фондов сплочения, предназначенных для НИР. Если компания уже зарегистрирована в Польше, для НИР возможно выделение денежных грантов из фондов ЕС. Бизнесмены могли воспользоваться программой первичного финансирования исследований ЕС *Horizon 2020*.

С 1 января 2018 г. вступил в силу «Большой закон об инновациях». Некоторые из его положений определяют повышение уровня налоговых льгот на НИР, расширение каталога допустимых затрат на материалы недлительного пользования, продление частичного освобождения от двойного налогообложения товариществ с ограниченной ответственностью и акционерных обществ с ограниченной ответственностью. Это важный стимул для потенциальных инвесторов, поскольку он дает стартапам лучший доступ к финансированию из фондов венчурного капитала, налоговый кредит в размере 150% для предприятий со статусом Центра исследований и разработок (*RDC*). Предприятия с этим статусом также могут получить выгоду от дополнительных налоговых вычетов (например, за амортизацию зданий) до 10% от выручки.

С 1 января 2019 г. снизилась до 5% ставка налога, применяемая к доходу, полученному от прав интеллектуальной собственности. Для получения льгот по этой программе налогоплательщики обязаны отдельно учитывать соответствующий доход. Иностранные инвесторы могут воспользоваться новым преимуществом, если их объект интеллектуальной собственности зарегистрирован в Польше¹⁴.

Рассмотрев некоторые механизмы регулирования прямых иностранных инвестиций в Польше, мы можем заключить, что в этой стране принят достаточно сбалансированный подход к проведению политики регулирования ПИИ, который включает в себя множество стимулов для увеличения инвестиционной активности, с

¹³ Foreign Trade in Special Economic Zones in Poland. URL: https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/16936/Nazarczuk_Uminski_2019_Foreign_Trade_in_Special_Economic_Zones_in_Poland.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 30.08.2020)

¹⁴ 2019 Investment Climate Statements: Poland. URL: <https://www.state.gov/reports/2019-investment-climate-statements/poland/> (дата обращения: 30.08.2020).

одной стороны, а с другой, сдерживает приток иностранного капитала в стратегические отрасли.

При этом нельзя недооценивать постоянно увеличивающееся недовольство иностранных инвесторов инвестиционной политикой Польши, особенно в условиях нарастающей конкуренции в регионе. Наиболее значимыми конкурентами для Польши остаются соседние страны – прежде всего, Чехия, Венгрия и страны Балтии, которые в течение нескольких лет проводят все более эффективную политику по привлечению новых инвесторов. В Польше, напротив, у предпринимателей возрастает чувство неопределенности. Чрезмерная роль государственных и контролируемых государством компаний в польской экономике, более агрессивный характер налоговых проверок, в том числе по трансфертному ценообразованию, обеспокоенность инвесторов быстрыми и без широких консультаций изменениями в политике регулирования ПИИ, – все это оказывает отрицательное воздействие на имидж страны и уменьшает ее привлекательность для иностранных инвесторов. Примером может служить введенный в честь 100-летия независимости Польши с предупреждением менее чем за месяц одноразовый банковский выходной. Иллюстрацией непредсказуемости экономической политики Польши стал также серьезный налоговый пересмотр, проведенный после принятия фирмами бюджетов на предстоящий год¹⁵.

Несмотря на это, ведущие рейтинговые агентства продолжают оценивать бизнес-климат в Польше как «хороший». Всемирный банк ставит Польшу на 40-е место среди 190 стран в рейтинге *Doing Business 2020*¹⁶.

Дальнейшие перспективы роста ПИИ в Польше будут зависеть не только от политических решений, но и от экономических показателей: внутреннего спроса и притока средств из ЕС. Хорошо диверсифицированная экономика Польши снижает ее уязвимость к внешним шокам, но остается при этом сильно зависимой от ЕС. Долгое время одним из основных конкурентных преимуществ, притягивающих ПИИ в Польшу, оставалась достаточно дешевая и квалифицированная рабочая сила. С появлением быстрорастущих экономик (например, китайской), где рабочая сила становится более дешевой и более квалифицированной, по мнению многих экспертов, в дальнейшем делать большие ставки на этот фактор не стоит.

На фоне новых вызовов для мировой экономики, связанных с вирусом *COVID-19*, парализовавшим привычную хозяйственную деятельность многих стран и компаний, польская экономика впервые за 30 лет испытала рецессию. Теперь государству необходимо подстраиваться под новые реалии и прикладывать еще больше усилий, чтобы оставаться конкурентоспособным на рынке ПИИ.

Кроме того, пандемия *COVID-19* будет иметь значительные макро- и микроэкономические последствия как для всего мира, так и для Польши. Последствия пандемии включают ослабление экономической активности, ухудшение ситуации на рынке труда и в государственных финансах, а также изменение экономического поведения домашних хозяйств и предприятий. И хотя правительство Польши дает оптимистический прогноз по дальнейшему притоку ПИИ в экономику страны, из-за новой волны заболеваний сценарий развития событий остается пока непредсказуемым.

¹⁵ Poland economy briefing: FDI in Poland. URL: <https://china-cee.eu/2019/07/24/poland-economy-briefing-fdi-in-poland/> (дата обращения: 30.08.2020).

¹⁶ Economy Profile of Poland. *Doing Business 2020* Indicators (in order of appearance in the document). URL: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/p/poland/POL.pdf> (дата обращения: 30.08.2020).

Инвестиционные стратегии многосторонних банков развития на примере Исламского банка развития

В статье представлены результаты исследования особенностей инвестиционной стратегии Исламского банка развития на территории стран Центральной Азии и Закавказья. На основе анализа 385 трансграничных сделок банка за период 1990–2020 гг. рассчитан общий объем инвестиций, направленных в этот регион. Выявлены соинвесторы банка, географическая и отраслевая специфики инвестиций. Приведены ключевые сделки Исламского банка развития в исследуемом регионе. Оценен размер инвестиций банка в развитие индустрии исламских финансов в регионе.

Ключевые слова: Исламский банк развития, ИБР, исламские финансы, инвестиции, Центральная Азия, Закавказье, СНГ

После обретения государственного суверенитета в начале 1990-х гг., шестерка стран постсоветской Центральной Азии и Закавказья, к которым относятся Азербайджан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, почти десятилетие находилась в экономическом упадке. Из-за недостатка инвестиций практически вся дорожная, энергетическая и ирригационная инфраструктура этих государств устарела. Кроме того, растущему населению региона требовались новые и современные инфраструктурные объекты в сфере медицины и образования, а бизнесу – доступ к новым рынкам сбыта.

Известно, что эффективная инфраструктура уменьшает транспортные расходы и увеличивает интенсивность торговли¹, что ведет к увеличению реальных доходов населения и устойчивому экономическому росту страны. И наоборот, слаборазвитая инфраструктура генерирует значительные прямые и косвенные издержки. Крупнейшими инвесторами в развитие социально-экономической инфраструктуры являются такие многосторонние банки развития, как Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития, Исламский банк развития (ИБР) и другие².

Используя преимущественно мусульманскую идентичность своего населения (в данном регионе проживает более 70 млн мусульман, что составляет 4% численности мусульман мира), в 1990-е гг. страны Центральной Азии и Закавказья вступили в Организацию исламской конференции (в 2011 г. переименована в Организацию исламского сотрудничества). Многосторонним банком развития при этой организации является ИБР. Участниками банка выступают 57 стран, а размер его активов составляет более 30 млрд долл. Крупнейшими акционерами ИБР являются

* Нагимова Альмира Загировна – к.э.н., старший научный сотрудник Института международных отношений Казанского (Приволжского) федерального университета (nagimova_almira@mail.ru). Статья поступила в редакцию 18.05.2020.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-310-60002 «Исламские финансы на постсоветском пространстве: вызовы и возможности для инвестиционного роста стран СНГ».

¹ См.: Limao N., Vinables A.J. Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade // The World Bank Economic Review, Volume 15, Issue 3, October 2001, Pages 451–479.

² См.: Multilateral Development Banks/ A short guide. URL: <https://www.shareweb.ch/site/Multilateral-Institutions/Documents/Short%20guide%20to%20multilateral%20development%20banks.pdf> (дата обращения: 14.05.2020).

Саудовская Аравия (23,5%), Ливия (9,43%), Иран (8,25%) и Нигерия (7,66%). Банк имеет наивысший кредитный рейтинг: Aaa от *Moody's* и AAA от *S&P u Fitch*.

Приоритетной сферой приложения капитала для ИБР является социальная и экономическая инфраструктура стран-участниц. Географическим фокусом инвестиций ИБР выступают такие страны, как Бангладеш (21,4 млрд долл.), Пакистан (12,4 млрд долл.), Египет (12,2 млрд долл.) и Турция (11,7 млрд долл.), где совокупно проживает почти треть мусульман всего мира. ИБР предоставляет долгосрочное льготное финансирование сроком до 30 лет и инвестирует средства в соответствии с исламскими финансовыми принципами, которые предполагают, во-первых, запрет на процентные отношения (*риба*); во-вторых, запрет на неопределенность (*гарар*), понимаемую как непрозрачность, двусмысленность и асимметричность информации в сделках; в-третьих, запрет на финансирование вредоносной деятельности по производству и продаже алкоголя, табака, свинины, оружия и другое (*харам*); в-четвертых, разделение рисков между владельцем капитала и инициатором проекта; в-пятых, материальность сделки, выражающуюся в прямой или косвенной связи с реальными активами; в-шестых, справедливость, понимаемую как отсутствие эксплуатации одной стороны сделки другой стороной³.

Совокупная доля постсоветских стран Центральной Азии и Закавказья в подписном капитале банка составляет 0,34% (табл. 1). В рамках исследования была собрана и проанализирована эмпирическая база, состоящая из 385 сделок ИБР в данном регионе, от строительства исламских школ (медресе) до прокладки магистральных газопроводов. Полученные данные были существенно расширены контент-анализом открытых источников СМИ, где указывались участники, инвесторы, объемы и условия предоставления финансирования. Для более глубокого понимания и обобщения информации был проведен анализ массива корпоративных данных (пресс-релизы, презентации, годовые отчеты, интервью менеджмента и др.), связанных с этими сделками. Такой подход позволил обнаружить определенные закономерности в логике принятых решений и, в конечном итоге, определить особенности инвестиционной стратегии ИБР в этом регионе.

Таблица 1. ИБР в странах постсоветской Центральной Азии и Закавказья

Страна	Год вступления в ИБР	Объем инвестиций ИБР, млрд долл.	Кол-во сделок, шт.	Средний размер сделки, млн долл.	Доля в капитале ИБР, %	Внос страны, млн долл.
Узбекистан	2003	1,990	103	19,3	0,03	13,4
Казахстан	1995	1,453	87	16,7	0,11	54
Туркменистан	1994	1,449	15	96,6	0,01	5
Азербайджан	1992	1,118	66	17	0,1	50,9
Таджикистан	1996	0,488	64	7,6	0,04	18,2
Кыргызстан	1993	0,324	50	6,5	0,05	25,8
Итого	–	6,782	385	17,6	0,34	167,3

Источник: составлено по данным официального сайта ИБР⁴.

³ См.: *Gait A., Worthington AC. A Primer on Islamic Finance: Definitions, Sources, Principles and Methods* // University of Wollongong, School of Accounting and Finance Working Paper Series, No. 07/05, 2007.

⁴ Islamic Development Bank. Projects Database. URL: <https://www.isdb.org/projects/> (дата обращения: 13.02.2020).

По проведенной оценке, суммарный объем инвестиций банка в этот регион за период с 1990 по 2020 гг. составил 6,8 млрд долл. Таким образом, средний размер одной сделки равен почти 18 млн долл. Были выявлены следующие особенности инвестиционной стратегии ИБР в исследуемом регионе:

1) ИБР предоставляет долгосрочное финансирование на срок до 25-30 лет, из которых до 10 лет – на льготных условиях;

2) ИБР часто участвует в сделках в консорциуме с другими международными банками развития: Всемирный банк, Азиатский банк развития, Европейский банк реконструкции и развития и др.;

3) ИБР привлекает в свои сделки членов Арабской координационной группы: Саудовский банк развития, Фонд ОПЕК, Фонд Абу-Даби, Кувейтский фонд арабского экономического развития. Это, с одной стороны, позволяет диверсифицировать риски между различными инвесторами проекта, с другой – расширить двустороннее инвестиционное сотрудничество между странами Персидского залива и Центральной Азии и Закавказья;

4) условием предоставления капитала от ИБР является со-финансирование со стороны местного правительства, включая льготы по налогам и другим обязательным платежам по реализуемым проектам;

5) непосредственно на развитие индустрии исламских финансов ИБР выделил более 165 млн долл. в форме технической помощи на разработку необходимого законодательства и финансирования исламских финансовых структур (банков, лизинговых компаний, фондов);

6) треть всех инвестиций ИБР приходится на Туркменистан, Таджикистан и Кыргызстан, а две трети – на Узбекистан, Казахстан и Азербайджан, что, в целом, соотносится с численностью мусульманского населения этих стран;

7) несмотря на наличие проектов в финансовом, промышленном и аграрном секторах, основная часть инвестиций ИБР в данном регионе все же направляется на финансирование инфраструктуры дорожного строительства, водоснабжения, транспортировки нефти и газа, энергетики, жилищного строительства, телекоммуникаций, медицины, мусоропереработки и образования (табл. 2). На финансирование экономической и социальной инфраструктуры региона было направлено 70% всего стоимостного объема инвестиций ИБР (4,75 млрд долл.).

Из данных табл. 2 видно, что больше всего средств было вложено в проекты *дорожного строительства* (23% всех инфраструктурных инвестиций ИБР в регионе, или 1,12 млрд долл.). Самые крупные проекты были реализованы в Казахстане: строительство «Большой алма-атинской кольцевой автодороги» (100 млн долл.) и реконструкция дороги «Граница Южно-Казахстанской области – Тараз» (170 млн долл.). Оба участка являются ключевыми отрезками транзитного коридора «Западная Европа – Западный Китай», инвесторами которого, помимо ИБР, выступили Международный банк реконструкции и развития, Азиатский банк развития и Европейский банк реконструкции и развития. Продолжением второго проекта была реконструкция автомагистрали «Тараз–Талас–Суусамыр», соединяющей Казахстан с центром Кыргызстана (более 33 млн долл.). Кроме того, развитие железнодорожной инфраструктуры региона потребовало 388 млн долл. средств ИБР, которые были направлены на строительство транспортного коридора «Север – Юг», соединяющего Казахстан, Туркменистан и Иран. Эта железная дорога была призвана не только увеличить интенсивность торговли между Ираном и Казахстаном, но и улучшить связанность Туркменистана с рынками Казахстана и Российской Федерации, стран Персидского залива и Южной Азии. В строительство железнодорожных путей были вложены средства Правительства Туркменистана, Азиатского банка (125 млн долл.) и ИБР (388 млн долл.). Железная дорога проходит по территории, где сосредоточены

большие залежи нефти, газа, угля, платины, золота, урана и полудрагоценных камней. Железнодорожное сообщение позволит Туркменистану увеличить объем экспорта этих ресурсов в соседние страны.

Таблица 2. Инвестиции ИБР в инфраструктуру стран постсоветской Центральной Азии и Закавказья

Вид инфраструктуры	Общий объем инвестиций ИБР, млрд долл.	Доля в общем объеме инвестиций, %	Количество сделок, шт.	Средний размер сделки, млн долл.
Дорожное строительство	1,12	23	34	33
Водоснабжение и ирригация	1,09	23	43	25
Нефтегазовая инфраструктура	0,74	16	3	247
Электроэнергетика	0,48	10	18	27
Недвижимость и жилищное строительство	0,45	9,5	8	56
Телекоммуникации	0,29	6	2	145
Медицинская инфраструктура	0,22	5	24	9
Мусоропереработка	0,20	4	1	200
Образовательная инфраструктура	0,16	3,5	31	5
Итого	4,75	100	164	29

Источник: составлено по данным анализа официального сайта ИБР⁵.

В инфраструктуру водоснабжения и ирригации ИБР направил 1,09 млрд долл. (23% всего стоимостного объема). В этом секторе было профинансировано наибольшее количество проектов (43 шт.), преимущественно в Азербайджане и Узбекистане. Например, реконструкция оросительно-обводнительного Самур-Апшеронского канала в Азербайджане потребовала затрат в размере 50 млн долл. (10 млн долл. выделил ИБР, 18 млн долл. – Саудовский фонд развития, 8 млн долл. – Фонд ОПЕК и 6,5 млн долл. – правительство Азербайджана). Основное назначение канала – это орошение засушливых сельскохозяйственных земель Азербайджана, а также водоснабжение городов Баку и Сумгаит. Кроме того, крупные инвестиции ИБР направил в строительство ирригационной системы богатого гидроресурсами Таджикистана. Наибольшее финансирование от ИБР получил проект создания оросительной системы Дангаринской долины. Соинвесторами ИБР, который вложил в проект более 50 млн долл., были Кувейтский фонд арабского экономического развития (4 млн долл.) и правительство Таджикистана. Проект должен обеспечить орошение 1750 га новых земель, что позволит увеличить посевы хлопка, пшеницы, овощей и кормовых культур. Здесь должно быть создано свыше 13 тыс. новых рабочих мест. Аналогичный проект был начат в 2019 г. в Хатлонской области Таджикистана. Его стоимость составляет 53,5 млн долл. Из них ИБР инвестировал 15 млн долл., Саудовский фонд развития – 25 млн долл., Фонд ОПЕК – 10 млн долл., Правительство республики – 3,5 млн долл. Целью проекта является повышение

⁵ Там же.

уровня жизни 60 тыс. сельских жителей, создание новых 2 тыс. постоянных и 15 тыс. сезонных рабочих мест. В целом, проекты в сфере водоснабжения имеют большое значение для экономики, поскольку позволяют значительно увеличивать поливные площади, собирать большой урожай и добиться повышения уровня продовольственной безопасности.

В нефтегазовую инфраструктуру региона ИБР инвестировал 742 млн долл., из которых 700 млн долл. привлек Туркменистан на реализацию межрегионального газового трубопровода ТАПИ, соединяющего Туркменистан, Афганистан, Пакистан и Индию. Общая стоимость всего проекта протяженностью более 1,8 тыс. км и мощностью 33 млрд куб. м газа по состоянию на 2008 г. оценивалась в 7,6 млрд долл. Строительство ТАПИ началось в 2015 г. На сегодняшний день в консорциуме доля «Туркменгаза» составляет 85%, пакистанской *Inter State Gas Systems* – 5%, индийской *GAIL* – 5% и афганской *Afghan Gas Enterprise* – 5%. Несмотря на то, что Туркменистан занимает 6-е место в мире по запасам газа, страна имеет доступ только к трем рынкам сбыта – Китаю, Ирану и России. При этом Россия время от времени полностью прекращает покупку туркменского газа. В случае с Ираном, Туркменистан сам останавливает поставки газа из-за долгов. Экспорт топлива в Китай происходит в счет погашения кредита, который оценивается минимум в 8 млрд долл.⁶ Таким образом, Туркменистан был вынужден развивать новые рынки сбыта, и ТАПИ стал одним из ключевых для страны инициатив.

Соглашение о реализации ТАПИ было подписано в Вашингтоне на сессии Международного валютного фонда и Всемирного банка. Согласно документам Азиатского банка развития, ТАПИ призван уменьшить дефицит электроэнергии в Афганистане, Пакистане и Индии: туркменский газ предполагается использовать для энергогенерации вместо угля, что позволит снизить ущерб от вредных выбросов в атмосферу на 43%⁷. Кроме того, газопровод, проходящий по территории южного Афганистана, должен обеспечить новые рабочие места во время его строительства и эксплуатации, а также создать благоприятные условия для развития промышленного потенциала этой территории. В феврале 2018 г. состоялся официальный запуск афганского участка ТАПИ, полностью сдать газопровод в эксплуатацию планируется в ближайшее время.

Помимо этого масштабного проекта, ИБР дважды профинансировал в Туркменистане покупку нефтеналивных танкеров на общую сумму 42 млн долл. Сделка была реализована в форме исламского лизинга *иджара*. Эти танкеры транспортируют нефть, добываемую в Каспийском море компанией *Dragon Oil*, в Азербайджан и Россию.

В развитие *электроэнергетической инфраструктуры* региона ИБР вложил более 479 млн долл. Почти половину этой суммы получил Азербайджан на строительство Джанубской газотурбинной электростанции мощностью 780 МВт и общей стоимостью почти 700 млн евро, где инвестором 80% стоимости проекта выступил Азиатский банк развития. ИБР предоставил исламское финансирование *истисна* (договор на будущую поставку произведенного или построенного актива, часто использующийся исламскими инвесторами для финансирования строительства и производства) в размере 191 млн долл., консорциум из трех коммерческих банков (немецкий *Bayerische Landesbank*, французский *Societe Generale* и швейцарский *Credit Suisse*) – синдицированное финансирование размером 285 млн евро под

⁶ China's growing demand for Turkmenistan's gas. 20 November 2014. URL: <https://www.bbc.com/news/business-30131418> (дата обращения: 12.02.2020).

⁷ Turkmenistan – Afghanistan – Pakistan – India Natural Gas Pipeline Project. URL : <https://www.adb.org/sites/default/files/project-document/73061/44463-013-reg-tar.pdf> (дата обращения: 10.02.2020).

десятилетние государственные гарантии, а Фонд ОПЕК – 34 млн евро. На средства ИБР были проведены гражданские работы по возведению и вводу в эксплуатацию здания электростанции⁸. Аналогичный, но меньший по размеру проект был профинансирован в 1998 г. – реконструкция Мингечаурской ТЭЦ в Азербайджане. Тогда ИБР вложил 12,7 млн долл., Европейский банк реконструкции и развития – 21,65 млн долл., а оставшиеся 10,3 млн долл. – «Азэнержи» и ЕС *Tacis*.

В секторе энергетической инфраструктуры был реализован международный проект *CASA-1000*, призванный обеспечить передачу 1300 МВт электроэнергии из Кыргызстана и Таджикистана в Пакистан и Афганистан по высоковольтным линиям электропередач. При этом доля экспорта электроэнергии из Таджикистана составит 70%, а Кыргызстана – 30%. *CASA-1000* был задуман в начале 2000-х гг. и имел в большей степени политический характер. Стоимость таджикстанской части проекта составляет 314 млн долл., афганской – 354 млн долл., кыргызстанской и пакистанской – по 209 млн долл. Инвестиции ИБР в кыргызстанскую часть проекта составили более 46 млн долл., в таджикстанскую – 70 млн долл. Кроме того, таджикстанскому правительству средства займа предоставили Европейский банк реконструкции и развития (110 млн долл.), Всемирный банк (45 млн долл.), Европейский инвестиционный банк (70 млн долл.), правительства Великобритании и Австралии. Вклад самого правительства Таджикистана в этот проект составляет 15 млн долл. Официальный старт *CASA-1000* был дан в 2016 г., в 2020–2021 гг. его планируется завершить. Исполнителями проекта являются такие крупные международные компании, как *ABB* из Швеции, *Kalpataru Power Transmission* из Индии, *CESI* из Италии, *Monenko Iran Consulting Engineers* из Ирана. В качестве аргументации к реализации *CASA-1000* назывались, с одной стороны, наличие большого и растущего спроса на электроэнергию в Южной Азии, с другой – ежегодный холостой сброс воды из бурных рек Таджикистана и Кыргызстана в летний период.

На *недвижимость и жилищное строительство* в регионе ИБР выделил 450 млн долл. Прежде всего, это был проект по финансированию программы жилищного строительства в сельских территориях Узбекистана. Данная программа была инициирована правительством Узбекистана в 2009 г. и вызвана дефицитом жилой площади на душу сельского населения. Проблема стала еще более острой в связи с естественным и миграционным⁹ ростом населения сельских территорий республики. Ожидаемым результатом проекта к 2021 г. является строительство 75 тыс. типовых современных индивидуальных жилых домов. Общий размер программы составляет 2,7 млрд долл. Начиная с 2012 г. её финансировал Азиатский банк развития на общую сумму 500 млн долл. Наряду с ним инвестором проекта выступил ИБР, который вложил в него более 400 млн долл. в форме истисна. Кроме того, в проект инвестировали партнеры ИБР по Арабской координационной группе – Саудовский фонд развития (110 млн долл.) и Кувейтский фонд арабского экономического сотрудничества (30 млн долл.). Кроме жилищного строительства, была улучшена сопутствующая инфраструктура внутренних дорог, сетей газо-, электро- и водоснабжения, спортивных площадок, школ, медицинских учреждений, магазинов и автобусных остановок. Выделенные инвесторами средства были направлены в государственную строительную компанию *QQI* и на ипотечное финансирование населения, выдаваемое через шесть местных банков. Льготная ипотека для покупки

⁸ Janub Gas-Fired Power Plant Project: Report and Recommendations of the President. URL: <https://www.adb.org/projects/documents/janub-gas-fired-power-plant-project-rrp> (дата обращения: 10.03.2020).

⁹ За 2014–2015 гг. в Узбекистан вернулось 330 000 мигрантов из России. См.: Asian Development Bank Outlook 2016. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/182221/ado2016.pdf> (дата обращения: 14.05.2020).

квартир в строящихся домах предоставлялась молодым семьям, жителям ветхих домов и другим категориям нуждающихся граждан сроком до 15 лет. Реализация этой масштабной программы способствовала не только возникновению сельских жилых кластеров, но и росту финансового сектора (за счет увеличения ипотечного финансирования), строительной отрасли и созданию новых рабочих мест.

В *телекоммуникационном секторе* ИБР профинансировал два проекта в Туркменистане на общую сумму в 288 млн долл. Этим инвестициям предшествовал уход с рынка в конце 2017 г. российской компании «МТС» (ранее для входа на туркменский рынок «МТС» купил компанию *BCTI*, принадлежащую американским собственникам). В итоге в стране не осталось ни одного частного или международного оператора. На рынке представлены лишь государственные монополии – «Туркментелеком» (стационарная связь) и «Алтын Асыр» (мобильная связь), на развитие которых Правительство Туркменистана получило от ИБР в конце 2017 г. 273 млн долл. на два года. На привлеченные средства планируется построить в том числе 5G-сети и дата-центр.

В общей сложности более 200 млн долл. было вложено в развитие *медицинской инфраструктуры*, из которых почти половина пришлась на проекты в Узбекистане – переоборудование санитарно-гигиенических лабораторий (20 млн долл.), онкологических центров (37 млн долл.) и службы скорой помощи (24 млн долл.). Кроме того, в Таджикистане на средства ИБР была реализована программа «Улучшение качества медицинских услуг для матери и ребенка в 4-х районах Хатлонской области». Ее размер на 2019 г. составил почти 27 млн долл., из которых 23 млн долл. – это средства ИБР, на треть предоставляемые в форме гранта и на две трети – в форме возвратного финансирования по исламским финансовым принципам сроком на 20 лет. Вклад правительства Таджикистана составил около 3 млн долл. Срок реализации проекта – 2019–2025 гг.

При участии ИБР в Азербайджане был реализован проект создания *мусороперерабатывающей инфраструктуры*. Крупнейший экологически чистый мусоросжигательный завод мощностью 500 тыс. т в год построен недалеко от ранее существовавшего полигона близ Баку. Общая стоимость проекта составила более 350 млн долл., из которых 198 млн долл. предоставил ИБР на покупку специализированного оборудования по исламскому финансовому стандарту истисна сроком на 18 лет, а оставшаяся часть финансировалась за счет бюджета Азербайджана. В 2009 г. был заложен фундамент, а в 2012 г. завод был открыт. Строительство, проектирование и управление заводом на 20 лет было поручено французскому промышленному подрядчику *CNIM Group*, который с 1969 г. управлял двенадцатью подобными проектами во Франции и Великобритании. В результате процесса сжигания на предприятии производится электроэнергия, которая направляется в городскую сеть для обеспечения энергией 50 тыс. домов, а оставшиеся зола и шлаки идут на производство асфальта. Построенный завод позволяет ежегодно экономить до 60 млн куб. м природного газа. На заводе на сегодняшний день работает около 100 чел. До его строительства 80% всех бытовых отходов из Баку направлялось для открытого захоронения, что было причиной серьезных экологических угроз.

В *образовательную инфраструктуру* региона ИБР вложил свыше 150 млн долл. Помимо медресе, которые были целиком разрушены в советский период, средства направлялись также на развитие общеобразовательных учебных учреждений Узбекистана и Таджикистана.

Образовательный сектор Таджикистана серьезно пострадал в ходе вооруженного конфликта в 1992–1997 гг. и из-за сокращения финансирования в результате общего экономического спада в 1990-е гг. В этот сектор ИБР долгосрочно

(в среднем на 25 лет) вложил около 78 млн долл. Помимо небольшого объема средств, направленного на строительство исламских религиозных образовательных учреждений, с 1998 по 2017 гг. основная доля капитала была инвестирована в строительство и оснащение общеобразовательных школ. Построенные школы рассчитаны на обучение 12 тыс. детей и работы 1,3 тыс. учителей. Проект реализовывался на условиях софинансирования со стороны правительства Таджикистана, а его конечной целью было повышение уровня грамотности и снижение бедности, особенно в сельской местности. В 2013 г. новый транш финансирования от ИБР в размере 10 млн долл. был направлен не только на строительство школ в селах Таджикистана, но и на профессиональное образование, проведение тренингов и предоставление обучающимся микрофинансирования для реализации своих бизнес-проектов.

ИБР наряду с другими многосторонними банками развития является источником долгосрочного льготного капитала для стран Центральной Азии и Закавказья. При этом инвестиционная стратегия ИБР в этом регионе хорошо диверсифицирована в отраслевом разрезе: ни на одну индустрию или проект не приходится свыше 25% совокупных капиталовложений этого банка развития. Страны постсоветской Центральной Азии и Закавказья благодаря членству в Организации исламского сотрудничества и его главном финансовом институте – Исламском банке развития – привлекли почти 7 млрд долл. инвестиций, а также дополнительный капитал от членов Арабской координационной группы, и реализовали масштабное инфраструктурное развитие, которое является одним из главных факторов устойчивого экономического роста государств. Кроме того, посредством грантов от ИБР в исследуемых странах реализуется институциональное развитие индустрии исламских финансов.

Социальные и гуманитарные глобальные и региональные проблемы

Афанасьев А.А.*

Научная дипломатия как инструмент глобального взаимодействия

В статье рассматриваются подходы к определению научной дипломатии, стратегии ее применения и перспективы научной дипломатии как механизма укрепления двустороннего и многостороннего взаимодействия и международного сотрудничества во время и после глобальной пандемии. Сделан вывод о том, что научная дипломатия может быть механизмом укрепления двустороннего и многостороннего взаимодействия, включая межрегиональное и муниципальное сотрудничество, а ее применение имеет значительный потенциал для решения глобальных вызовов, в том числе связанных со сменой технологического уклада и достижением целей устойчивого развития.

Ключевые слова: научная дипломатия, международное сотрудничество, глобальные вызовы, пандемия

Современные государства все чаще рассматривают реагирование на глобальные вызовы в качестве приоритетной задачи, в том числе при формировании национальных стратегий развития науки и технологий. При этом на международном уровне, с одной стороны, сохраняется конкуренция в сфере науки, технологий и инноваций, а с другой – возрастает необходимость сотрудничества для поиска ответов на глобальные вызовы социального и экологического характера, выходящие за пределы одной страны. Возможен ли баланс между конкуренцией и взаимовыгодным сотрудничеством ради достижения общих целей? Мы полагаем, что инструментом глобального взаимодействия в посткоронавирусном мире может стать научная дипломатия.

Подходы к определению научной дипломатии

Понятие «научная дипломатия» появилось относительно недавно¹, хотя роль науки и ее применение в международном сотрудничестве для социально-экономического развития обсуждалась и раньше. Еще в 1999 г. по итогам глобальной конференции ЮНЕСКО была принята декларация по науке и применению научного знания в XXI веке². В мероприятии приняли участие более 1800 делегатов из 155 стран мира, 28 международных межправительственных организаций, более 60 научных общественных организаций, а также 80 руководителей профильных министерств по науке, технологиям и образованию.

Непосредственное вовлечение ученых в урегулирование международных конфликтов и формирование внешней политики получило наиболее активное

* Афанасьев Антон Анатольевич — к.э.н., старший научный сотрудник Южного федерального университета (afanasyevanton@sfsu.ru). Статья поступила в редакцию 04.06.2020.

¹ Turekian, Vaughan & Macindoe, Sarah & Copeland, Daryl & Davis, Lloyd & Patman, Robert & Pozza, Maria. The Emergence of Science Diplomacy. 2015. 10.1142/9789814440073_0001.

² World Conference on Science for the Twenty-first Century: a New Commitment, Budapest, 1999 URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000122938> (дата обращения: 02.02.2020).

развитие после Второй мировой войны³. В том числе в 1970-х годах, когда российские и американские ученые и эксперты обсуждали возможности выхода из холодной войны, подобное взаимодействие можно рассматривать в качестве научной дипломатии⁴.

Научная дипломатия, с одной стороны, может рассматриваться как набор отношений между двумя и более акторами (законными государственными образованиями), преимущественно связанных с достижением научных целей, и в то же время имеющих дипломатический характер; с другой – как отдельное фундаментальное научное направление⁵. Академическим сообществом предпринимались попытки по описанию⁶ и структурированию взаимосвязи направлений науки и международных отношений⁷.

В 2009 г. термин «научная дипломатия» (*science diplomacy*) впервые использовали в администрации США для описания нового подхода к направлениям внешней политики, ориентированного на развитие конструктивного международного взаимодействия на благо человечества в целом⁸, что послужило толчком для активного распространения данного понятия среди профильных министерств и ведомств США, Великобритании, Франции, Новой Зеландии и Канады⁹. Одним из наиболее распространенных среди зарубежных и отечественных исследователей подходов к рассмотрению «научной дипломатии» является предложенный в 2010 г. Американской ассоциацией содействия развитию науки (AAAS) и Лондонским Королевским обществом (*The Royal Society*) подход трех измерений: «наука в дипломатии» (*science in diplomacy*), «наука для дипломатии» (*diplomacy for science*) и «дипломатия для науки» (*science for diplomacy*)¹⁰.

Измерение «наука в дипломатии» включает научное, информационно-аналитическое и экспертное обеспечение внешней политики государства. «Наука для дипломатии» ориентирована на использование научного сотрудничества для улучшения международных отношений между странами. «Дипломатия для науки» предполагает содействие международному научному сотрудничеству. Все измерения взаимосвязаны и направлены на достижение ключевой цели научной дипломатии – решению локальных и глобальных проблем устойчивого социального, экологического и экономического развития на основе сотрудничества в сфере науки, технологий и инноваций с учетом национальных интересов акторов, участвующих в данном процессе.

В академической среде (особенно в отечественной научной литературе)

³ Романова М.Д. Научная дипломатия: измерения и практики // Управление наукой и наукометрия. 2017. №1(23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchnaya-diplomatiya-izmereniya-i-praktiki> (дата обращения: 02.02.2020).

⁴ Чубарьян А.О. Доклад об итогах работы секции «Национальные подходы к научной дипломатии» // «Вестник РФФИ». No 2 (98), 2018.

⁵ Kaltofen C., Acuto M. Science Diplomacy: Introduction to a Boundary Problem. Global Policy. 2009. Vol. 9 (3). PP 8-14. DOI.org/10.1111/1758-5899.12621.

⁶ Lord, K. M. and Turekian, V. C. Science and Society: Time for a New Era of Science Diplomacy. Science, 2007, 315 (5813), pp. 769– 770.

⁷ Dreifus C. Advocate for Science Diplomacy. The New York Times. 19.08.2018. URL: <https://www.nytimes.com/2008/08/19/science/19conv.html> (дата обращения: 02.02.2020).

⁸ Fedoroff N. V. Science Diplomacy in the 21st Century. Cell. 2009, №136 (1). Pp. 9–11.

⁹ Харитонова Е.М. Научная дипломатия во внешней политике Великобритании: теоретические и институционально-организационные аспекты // Вестник Московского Университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. № 2. С. 61-91.

¹⁰ New frontiers in science diplomacy. London: Royal Society, 2010. URL: https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf (дата обращения: 02.02.2020).

научную дипломатию зачастую рассматривают как часть публичной дипломатии¹¹, ориентированной на воздействие на международные отношения, активное продвижение и защиту национальных интересов государства¹². В данном контексте научную дипломатию можно рассматривать и как инструмент реализации «мягкой силы» (как на уровне отдельных государств, так и региональных объединений, например, в рамках соответствующей политики Европейского Союза по созданию условий реализации международных проектов в области науки, исследований и инноваций на территории ЕС)¹³.

Основополагающая роль научной дипломатии и использование ее потенциала в решении глобальных вызовов отмечается в «Мадридской декларации о научной дипломатии» (подписана представителями стран Европы, США, Великобритании, Канады, Индии, Турции, Саудовской Аравии и Египта)¹⁴. Одно из основных преимуществ научной дипломатии заключается в том, что наука является универсальным языком, объединяющим ученых, экспертов и другие заинтересованные стороны со всего мира для решения конкретных задач на благо развития человечества. Кроме того, доверие к ученым находится на достаточно высоком уровне. Ученые, как правило, имеют «устойчивый иммунитет»¹⁵ к идеологиям и стремятся к принятию решений, основанных на научно подтвержденных фактах, даже после перехода в сферу государственного управления. В эпоху «фейковых» новостей, влияние которых на мировую политику возрастает, научный подход к восприятию информации становится все более актуальным.

Как работает научная дипломатия

В последние годы научная дипломатия развивается во многих странах и регионах¹⁶. В большинстве развитых стран особое внимание уделяется связи академического сообщества с государственными (политическими) и бизнес-кругами, поскольку международное сотрудничество ученых прямо или косвенно оказывает влияние на принятие политических решений.

Позиционирование страны в системе внешнеполитических связей наряду с уровнем развития науки, технологий и образования во многом определяют выбор направления научной дипломатии¹⁷. В основе применения научной дипломатии может лежать как кооперативная стратегия (взаимодействие, основанное

¹¹ *Васильева И.Н.* Научная дипломатия как разновидность публичной дипломатии в рамках внешней политики РФ // Управление наукой и наукометрия. 2019. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchnaya-diplomatiya-kak-raznovidnost-publichnoy-diplomatii-v-ramkah-vneshney-politiki-rf> (дата обращения: 02.02.2020).

¹² *Букалова С.В.* Научная дипломатия: сущность и роль в системе международных отношений // Мировая политика. 2018. № 2. С. 95-103. DOI: 10.25136/2409-8671.2018.2.25855 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=25855 (дата обращения: 02.02.2020).

¹³ *Ибрагимов К.А.* Научная дипломатия и рамочные программы ЕС как инструменты взаимодействия в области НТП и инноваций // Вестник МГИМО. 2017. №5 (56). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchnaya-diplomatiya-i-ramochnye-programmy-es-kak-instrumenty-vzaimodeystviya-v-oblasti-ntp-i-innovatsiy> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁴ The Madrid Declaration on Science Diplomacy. 2019. V 1.9 public URL: <https://www.science-diplomacy.eu/the-madrid-declaration-on-science-diplomacy-is-published/> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁵ *Торкунов А.В., Панченко В.Я.* Ученый как дипломат // Российская газета - Столичный выпуск. 2017 № 138(7304).

¹⁶ *Сергеев А.* Научная дипломатия или технологическое противоборство? Интервью президента РАН информационному агентству Интерфакс, 2018. URL: <https://www.interfax.ru/russia/594072> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁷ *Киселев В.Н., Нечаева Е.К.* Новое измерение научной дипломатии // Вестник РФФИ. 2018. №1 (97). С. 18-25.

на взаимовыгодном сотрудничестве, все стороны выигрывают от подобного сотрудничества), так и соревновательная/конкурентная стратегия (в отдельных случаях «игра с нулевой суммой», в терминологии теории игр)¹⁸. В рамках соревновательной/конкурентной стратегии реализация внешней политики основана на конкуренции с другими государствами для установления научно-технического превосходства. Подход ориентирован на активное продвижение национальных интересов. Характерна для государств с высоким уровнем развития науки и достаточно высоким международным влиянием. Реализация данной стратегии может включать в том числе:

- создание и поддержку международных научных организаций, ориентированных в первую очередь на укрепление позиции государства в качестве основного геополитического игрока;
- укрепление образа и влияния государства через ученых «с мировым именем», научные диаспоры и ассоциации выпускников за рубежом;
- продвижение и масштабирование национальной модели развития науки и образования в странах с менее развитой сферой науки и образования;
- формирование национальных и международных структур научной экспертизы как консультационных органов (в том числе ориентированных на предоставление соответствующей поддержки менее развитым с научной или технологической точки зрения странам);
- разработку научных рекомендаций для формирования и укрепления внешней политики и повышения эффективности процесса принятия решений;
- использование высокого уровня развития науки и технологий как политического инструмента давления;
- вовлечение ученых и экспертов в том числе сотрудников международных научных организаций в качестве технических советников для достижения политических целей в переговорах.

Кооперативная стратегия основана преимущественно на взаимовыгодном сотрудничестве с учетом национальных интересов. Характерна для стран как с высоким, так и со средним уровнем развития науки и технологий. Данная стратегия предполагает:

- расширение взаимодействия на благо решения региональных и глобальных вызовов, в том числе создание глобальных структур управления по исследованию глобальных угроз;
- обеспечение участия отечественных ученых в международных научных форумах и исследовательских программах, направленных на решение региональных и глобальных проблем;
- активное вовлечение национальных общественных и научно-образовательных организаций в международную деятельность;
- предоставление определённой свободы действия в международной среде негосударственным акторам (в том числе муниципальным образованиям, неправительственным и некоммерческим организациям);
- расширение академической мобильности и международных обменов учеными, аспирантами и докторантами с целью повышения национального кадрового интеллектуального потенциала;
- поощрение совместных исследований через национальные фонды, привлечение

¹⁸ Krasnyak O. Strategizing Science Diplomacy. USC Center on Public Diplomacy. 2019. URL: <https://www.policyforum.net/success-science-diplomacy/> (дата обращения: 02.02.2020).

- ресурсов на реализацию научных исследований с зарубежными партнёрами;
- организация крупных международных конференций и форумов по актуальной научной проблематике;
 - участие в реализации масштабных международных научных инфраструктурных проектов;
 - привлечение международных партнеров к реализации крупных национальных инфраструктурных проектов (в том числе по линии мегасайенс);
 - расширение трансфера знаний и технологий (адаптация опыта коммерциализации результатов научной деятельности);
 - обмен опытом и лучшими практиками в сфере науки, технологий и инноваций, а также государственного управления наукой (в том числе подходов к мониторингу и оценке финансирования и результативности НИОКР);
 - поддержание существующих международных договоров (в том числе связанных с развитием науки, технологий и инноваций);
 - сохранение или возобновление переговоров при отсутствии или невозможности диалога на государственном уровне (по вопросам контроля над вооружениями, нераспространения ядерного оружия и стратегической стабильности и др.).

Страны с низким уровнем развития науки и технологий, хотя и могут реализовывать собственную стратегию научной дипломатии (преимущественно кооперативную), в большей степени выступают в качестве участников и вынуждены встраиваться в процессы, которые реализуют страны с более сильным геополитическим влиянием и высоким уровнем технологического развития. Следует отметить, что инструменты реализации кооперативной и конкурентной стратегий могут совпадать и дополнять друг друга, при этом применение научной дипломатии во многом определяются внешней политикой государства (на что именно ориентирована и какие акценты расставляются при международном взаимодействии в сфере образования, науки, технологий и инноваций).

В целом комплексный характер научной дипломатии позволяет отнести ее к отдельному направлению международных отношений, в котором особое значение отводится не только роли науки в международном сотрудничестве, но и взаимосвязи и взаимодействию ученых и дипломатов¹⁹.

Один из наиболее активных игроков в сфере научной дипломатии – Европейский союз. Первоначально Европейский Союз (согласно рамочной программе «Горизонт 2020») рассматривал научную дипломатию преимущественно как средство повышения качества научных исследований и формирования единой политики в сфере науки на территории ЕС²⁰. При этом ряд проектов в сфере научной дипломатии получил значительную финансовую поддержку, в частности, с 2016 по 2019 гг. действовал проект *EL-CSID*, целью которого была систематизация подходов к реализации внешней политики в сфере культуры, науки и инноваций, и разработки стратегии по реализации внерегиональной общественной и научной дипломатии. В 2018 г. был запущен проект по выработке единой политики ЕС в области научной дипломатии на основе международных, междисциплинарных и прорывных исследований *InsSciDE*²¹ (координатором является Университет Сорбонны), а также проект по применению науки для и в дипломатии в целях решения глобальных

¹⁹ Ruffini P.B. Science and Diplomacy: A New Dimension of International Relations. 2017. DOI: 10.1007/978-3-319-55104-3.

²⁰ EU Science diplomacy (2016) URL: https://eeas.europa.eu/topics/science-diplomacy/410/science-diplomacy_en (дата обращения: 16.01.2020).

²¹ InsSciDE. Inventing a shared Science Diplomacy for Europe. URL: <http://www.insscide.eu/> (дата обращения: 16.01.2020).

вызовов *S4D4C*²², ориентированный на поддержку научной дипломатии в краткосрочной и долгосрочной перспективе в интересах реализации потенциала Европейского Союза, его целей внешней политики и поиска решений глобальных вызовов и угроз.

С 1 января 2020 г. была запущена инициатива Федерального совета Швейцарии и кантона Женева *Geneva Science and Diplomacy Anticipator (GSDA)*²³. Инициатива направлена на создание «креативных коалиций», «экосистемы», объединяющей представителей общества, науки, дипломатии, правительственных и межправительственных организаций, промышленности и благотворительности для выявления, анализа и применения перспективных и прорывных технологий в целях решения глобальных проблем. Особое внимание уделяется связи науки и дипломатии, в частности, научным разработкам и технологиям как средству решения глобальных вызовов и дипломатии как механизму международного взаимодействия, обеспечивающего достижение реальных результатов.

Научная дипломатия и научно-техническое сотрудничество во внешней политике России

В научной литературе нет единой позиции по четкому разграничению понятий научно-технического сотрудничества и научной дипломатии. В определенном контексте они могут выступать структурными элементами друг друга. Научная дипломатия может быть более широким понятием и включать научно-техническое сотрудничество (как один из механизмов реализации внешней политики с учетом интересов государства). Любая международная научная деятельность, которая направлена на продвижение внешней политики и осуществляется с дипломатической помощью, может рассматриваться в качестве научной дипломатии. Сотрудничество в сфере науки, технологий и инноваций не всегда может реализовываться непосредственно в интересах государства (например, в целях коммерческой деятельности частного бизнеса). Многое зависит от рассмотрения и определения самого международного научно-технического сотрудничества (МНТС) в узком или широком смысле.

В Концепции международного научно-технического сотрудничества Российской Федерации научная дипломатия рассматривается как особая форма МНТС. При этом в данной Концепции международное сотрудничество в области науки и технологий рассматривается как комплекс мероприятий, направленных на получение новых знаний, развитие технологий, создание и усовершенствование новых продуктов в результате интеллектуальной деятельности для национальных нужд или реализации на мировом рынке, а также как средство интеграции российской науки в мировое научное пространство с учетом национальных интересов и обеспечения научно-технологического лидерства России. При этом и МНТС, и научная дипломатия рассматриваются как средства «укрепления или восстановления взаимопонимания, доверия и полномасштабного диалога с зарубежными партнерами, преодоления стереотипов и идеологических разделительных линий»²⁴.

В рамках Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации до 2035 г. отмечается необходимость развития научной дипломатии, как

²² Using Science for/in Diplomacy for Addressing Societal Challenges URL: <https://www.s4d4c.eu/> (дата обращения: 16.01.2020).

²³ Geneva Science and Diplomacy Anticipator (GSDA) URL: <https://gesda.global/> (дата обращения: 16.01.2020).

²⁴ Концепция международного научно-технического сотрудничества Российской Федерации от 8 февраля 2019 года No ТГ-П8-952 URL: <https://france.mid.ru/upload/iblock/7f8/7f8aadb5de45b3a58103046d70eabef2.pdf>.

разновидности публичной дипломатии, ориентированной на «защиту идентичности российской научной сферы и государственных интересов в условиях интернационализации науки, а также повышения эффективности российской науки за счет взаимовыгодного международного взаимодействия»²⁵.

Привлечение ученых и экспертов к решению международных проблем в большинстве случаев позволяет добиваться значительных результатов, особенно в случае невозможности ведения переговоров на политико-дипломатическом уровне. В данном контексте научную дипломатию можно рассматривать как часть дипломатии «второго трека», так называемой «экспертной дипломатии», которая позволяет сохранять взаимодействие даже в условиях отсутствия постоянных контактов на государственном уровне (например, несмотря на отсутствие контакта между властями России и США на уровне экспертного сообщества сохранялся диалог, в том числе проходило обсуждение вопросов контроля над вооружениями, нераспространения ядерного оружия и обеспечения стратегической стабильности²⁶). В данном контексте ученые могут выступать помощниками дипломатов, обеспечивая расширение возможностей для ведения диалога на научно-экспертном уровне²⁷. При этом ключевую роль играют экспертные и аналитические центры, а также неправительственные организации, в том числе, как показывает история, для урегулирования конфликтов²⁸. В то же время не всегда роль и влияние дипломатии второго трека позволяет добиться поставленных задач. Ее влияние может варьироваться в соответствии с особенностями и характером проблемы или конфликта (в некоторых случаях, в том числе в условиях военных конфликтов, приоритет, безусловно, сохраняется за дипломатией первого трека²⁹). В Российской Федерации привлечение экспертного сообщества и институтов гражданского общества к решению международных проблем в целях повышения эффективности внешней политики отмечается в Концепции внешней политики Российской Федерации (от 30 ноября 2016 г.)³⁰. Следует отметить, что научные и экспертные компетенции российских аналитических центров признаются на международном уровне, отечественные организации занимают высокие позиции в общемировом списке ведущих аналитических центров³¹ (среди 176 исследовательских центров мира ИМЭМО РАН – 33 место, МГИМО МИД РФ – 125).

Международное взаимодействие во время глобальной пандемии

Несколько месяцев пандемии показали, что пока политики закрывают границы, ученые стремительно расширяют взаимодействие, выстраивая глобальную

²⁵ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642).

²⁶ Дипломатия "второго трека": Россия и США активизировали переговоры // РИА Новости URL: <https://ria.ru/20190429/1553140515.html> (дата обращения: 02.02.2020).

²⁷ Интервью директора ИМЭМО РАН Ф.Войтоловского "Для ученых нет запретных тем" // Информационное агентство Интерфакс. URL: <https://www.interfax.ru/interview/655016> (дата обращения: 02.02.2020).

²⁸ McDonald J. (1991). Further Exploration of Track Two Diplomacy, in Kriesberg, L. & Thorson, S. (eds), *Timing the De-Escalation of International Conflicts*, 201-220. Syracuse. New York.

²⁹ Naidoo S. The Role of Track Two Diplomacy in the Democratic Republic of Congo Conflict. AJCR. 2000. URL: <https://www.acord.org.za/ajcr-issues/the-role-of-track-two-diplomacy-in-the-democratic-republic-of-congo-conflict/> (дата обращения: 02.02.2020).

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 г. № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации».

³¹ McGann, J.G. 2019 Global Go To Think Tank Index Report. TTCSP Global Go To Think Tank Index Reports. 17. 2020. URL: https://repository.upenn.edu/think_tanks/17 (дата обращения: 02.02.2020).

кооперацию. В исследованиях, связанных с *COVID-19* и последствиями пандемии, задействованы ученые со всего мира. Подобные научные исследования стали приоритетом, при этом ряд других научных проектов был приостановлен. Сложившаяся ситуация стала весомым стимулом для преодоления любых границ, связанных как с конкуренцией в профессиональной деятельности, так и с барьерами для международного сотрудничества.

После пандемии научная дипломатия может по праву рассматриваться в качестве «механизма решения общих проблем», что подтверждают в том числе заявления представителей Министерства иностранных дел России³².

Действительно, ответ на глобальный вызов – пандемию – требует объединения усилий и отказ от торговых войн и санкций. Однако не все страны разделяют данную позицию, даже призыв Генерального секретаря ООН по отмене санкций³³ для борьбы с коронавирусом не был в должной мере услышан.

Одновременно на уровне региональных организаций взаимодействие по линии науки и образования не прекращается и даже активизируется. Так, в рамках БРИКС разработан механизм отбора и финансирования многосторонних научных проектов, действующий во время пандемии. Россия активно сотрудничает в двусторонних и многосторонних форматах с другими странами мира по поиску решений в борьбе с пандемией и ее последствиями (является одним из приоритетов российского председательства в БРИКС и ШОС). Россия и США также находят возможности для объединения усилий, как минимум на уровне научного сообщества (Российская академия наук и Национальная академия США приняли совместное заявление об объединении усилий академических сообществ, университетов и исследовательских институтов двух стран по противодействию биобезопасности, социально-психологическим и экономическим последствиям пандемии³⁴).

Пандемия подвергла пересмотру и основные формы научной дипломатии. Безусловно, переход международной научной кооперации в полный онлайн после окончания пандемии ожидать не следует, что подтверждают зарубежные и отечественные эксперты³⁵, особенно учитывая роль формального и неформального личного общения и очного взаимодействия как одного из наиболее важных элементов развития научного партнерства. Например, Группа Карнеги является площадкой для личных контактов на высоком уровне в целях расширения взаимодействия как в двустороннем, так и многостороннем формате (объединение включает представителей 13 государств и Европейского союза). Заседания обычно проходят в неформальной обстановке с участием министров науки, без переводчиков и прессы, где участники обмениваются мнениями и опытом по направлениям, представляющим интерес для всего мирового научного сообщества). Подобное взаимодействие, конечно, сложно заменить онлайн-форматами. Следующее заседание Группы Карнеги перенесено на 2021 год³⁶. В связи с пандемией финансовая поддержка

³² Сергей Лавров: Попытки затормозить объективный процесс формирования многополярного мира обречены на провал // Международная жизнь. 21.04.2020. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/26087> (дата обращения: 01.06.2020).

³³ U.N. Calls for Rolling Back Sanctions to Battle Pandemic // Foreign policy. 24.03.2020. URL: <https://foreignpolicy.com/2020/03/24/un-coronavirus-cuba-iran-venezuela-north-korea-zimbabwe-sanctions-pandemic/> (дата обращения: 01.06.2020).

³⁴ Дынкин А.А., Телегина Е.А. Кризис очищает путь в новый технологический глобальный мир // Интерфакс. 13.04.2020. URL: <https://www.interfax.ru/interview/703894> (дата обращения: 13.04.2020).

³⁵ Дежина И. Международное научное сотрудничество: что меняет пандемия? // РСМД. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mezhdunarodnoe-nauchnoe-sotrudnichestvo-cto-menyaet-pandemiya/> (дата обращения: 1.06.2020).

³⁶ Ежегодная встреча Министров науки группы Карнеги состоится в России в 2021 году. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=2649# (дата обращения: 01.06.2020).

международного сотрудничества в сфере науки также не останавливается, напротив – появляются новые конкурсы совместных проектов и инициатив в сфере научных исследований и инноваций (организованных как неправительственными организациями³⁷, так и крупными интеграционными объединениями, например ЕС³⁸)

Странам важно адаптироваться и использовать все возможности для реализации новых глобальных инициатив и расширения международного сотрудничества по борьбе с глобальными угрозами, в частности, с пандемиями. При этом усиление роли России в этом направлении не только возможно, но и имеет чрезвычайно важное значение. Пандемия коронавируса напомнила о важности рассмотрения в международной повестке общих для всех вызовов и угроз, которые имеют трансграничный характер и напрямую отражаются на социально-экономическом развитии стран и благосостоянии народов, выступая своеобразным «триггером для перезагрузки современного состояния общества»³⁹. Своевременный ответ на глобальные вызовы можно обеспечить только коллективными усилиями всего мирового сообщества. И эффективным механизмом или инструментом коммуникации и взаимодействия в данном контексте может выступать научная дипломатия.

Научную дипломатию можно рассматривать как комплексное направление международных отношений, одной из основных целей которого является сохранение и расширение международного сотрудничества на благо мира и процветания в условиях стремительного развития науки и технологий и возрастающих угроз глобальных кризисов (особенно после пандемии).

Научная дипломатия не ограничивается интеграцией науки во внешнюю политику в целях продвижения национальных интересов, но и ориентирована на совместный поиск решений проблем глобальной устойчивости, которые затрагивают все человечество. Наука становится междисциплинарной, требуется применять новые подходы (основанные в том числе на принципах конвергенции) как в рамках управления наукой, так и в сфере применения научных знаний, что подчеркивает значимость формирования и применения механизма научной дипломатии на постоянной основе.

Представляется, что научная дипломатия может быть механизмом укрепления двустороннего и многостороннего взаимодействия, включая межрегиональное и муниципальное сотрудничество (в том числе по линии научно-образовательных организаций как центров инноваций и развития технологий). При этом ее применение имеет значительный потенциал для решения глобальных вызовов, в том числе связанных со сменой технологического уклада и достижением целей устойчивого развития, а также преодолением пандемий, кризисов и конфликтов будущего.

³⁷ COVID-19: Rapidly Evolving Situation Calls for International Scientific Collaboration. URL: <https://council.science/current/news/covid-19-rapidly-evolving-situation-calls-for-international-scientific-collaboration/> (дата обращения: 01.06.2020).

³⁸ Global cooperation initiatives in research and innovation. URL: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/research-area/health-research-and-innovation/coronavirus-research-and-innovation/global-cooperation_en (дата обращения: 1.06.2020).

³⁹ Троянский М. Мир под знаком COVID-19 // Международная жизнь. 28.04.2020. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/26172> (дата обращения: 01.06.2020).

Массовые открытые онлайн-курсы как инструмент глобального управления

Статья посвящена анализу массовых открытых онлайн-курсов (МООК) как одной из современных форм цифрового образования, а также оценке возможностей рассмотрения МООК в качестве инструмента глобального управления. Увеличение популярности МООК, их широкие возможности формировать отношение слушателей к социально-экономическим проблемам и влиять на актуальность вопросов в повестке дня дают основания рассматривать МООК в качестве инструмента глобального управления. Делается вывод о необходимости расширить участие российских вузов в системе мирового массового открытого образования в рамках популярных платформ, а также развивать собственную эффективно функционирующую платформу онлайн-образования. Среди задач этой платформы – обеспечение равного доступа к системе образования (в особенности, в условиях глобальных угроз), а также укрепление позитивного имиджа российской науки и образования на мировой арене.

Ключевые слова: массовые открытые онлайн-курсы, цифровое образование, университет, электронное обучение, система высшего образования, открытое образование.

В сфере высшего образования сегодня нарастают две полярные тенденции: интернационализация и протекционизм. С одной стороны, развитие международного рынка образовательных услуг требует от страны, желающей сохранить и укрепить свое положение в числе лидеров в этой сфере, соответствия мировым стандартам и следования общим для развитых государств трендам. С другой стороны, превалирование внешних ориентиров без акцента на национальных интересах может привести к упадку собственной системы высшего образования, оттоку лучших научных кадров за рубеж, а также формированию негативного имиджа страны на мировом рынке образовательных услуг. В рамках настоящей статьи проблема взаимовлияния тенденций интернационализации и протекционизма в образовательной политике будет раскрыта на примере массовых открытых онлайн-курсов.

Общемировые тенденции в сфере высшего образования. Массовые открытые онлайн-курсы

К современным общемировым тенденциям в сфере высшего образования следует отнести следующие:

- стремление университетов первого эшелона улучшить свои позиции в международных рейтингах университетов, включая увеличение количества публикаций и цитирований в высокорейтинговых журналах, рост патентной активности, увеличение доли иностранных преподавателей и студентов и проч. Следует отметить, что излишнее внимание вузов к заложенным в системе рейтингов показателям может оказать негативное влияние на основную деятельность

* Сидорова Александра Александровна – к.э.н., доцент кафедры теории и методологии государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова (sidorova_a@spa.msu.ru). Статья поступила в редакцию 13.05.2020.

университета, одной из главных целей которой является подготовка высококвалифицированных специалистов для национальной экономики;¹

- гармонизация образовательных стандартов и взаимоучет документов об образовании, а также модернизация системы подготовки научных кадров с целью облегчения профессиональной мобильности;

- развитие системы транснационального образования (с опорой не столько на дистанционные технологии, сколько на программы студенческого обмена, двойных дипломов, открытия филиалов вузов за рубежом и проч.);

- встраивание в общемировую систему открытого онлайн-образования (массовые открытые онлайн-курсы, MOOK).

Массовые онлайн-курсы – это курсы, разработанные ведущими преподавателями лучших университетов мира, предоставляемые в открытом доступе на бесплатной основе неограниченному числу пользователей. Современные MOOK характеризуются следующими чертами:²

- 1) Возрастающее число слушателей: если в 2017 г. только на *Coursera* (одном из лидирующих провайдеров MOOK) было порядка 23 млн слушателей, то в январе 2020 г. – более 40 млн, а в апреле 2020 – более 53 млн (вероятно, такой резкий скачок в приросте количества обучающихся был вызван пандемией коронавируса *COVID-19*, из-за которой многие университеты мира были вынуждены перейти на дистанционное обучение, а также у части населения появилась возможность заняться саморазвитием, находясь на самоизоляции);³

- 2) Увеличение числа компаний, признающих и учитывающих сертификаты, полученные по результатам успешного окончания онлайн-курсов;

- 3) Расширение спектра предоставляемых образовательных услуг: ключевые провайдеры MOOK начали занимать ниши бизнес-образования (например, *Coursera for Business*), а также предоставлять дополнительные возможности для университетов использовать ресурсы платформ и интегрировать MOOK в учебные планы (например, НИУ ВШЭ уже заключил пилотное соглашение с *Coursera for Campus*);⁴

- 4) Формирование системы ценностей. Провайдеры MOOK совместно с университетами-партнерами формируют и транслируют определенную систему взглядов и ценностей (интересен тот факт, что большая часть курсов создается в рамках англосаксонской системы, однако большая часть слушателей ей не принадлежит), являются международной площадкой формирования общественного мнения по актуальным мировым проблемам;

- 5) Возможности сбора и использования «больших данных». Провайдеры MOOK обладают информацией об индивидуальных образовательных достижениях своих слушателей;

¹ Подробно проблема усиления негативного влияния национальных и международных рейтингов на развитие университетов и региональной экономики рассмотрена в статье: Сидорова А.А. Тенденции развития университета в экономике знаний // Государственное управление. Электронный вестник. 2019. № 72. С.275-295. DOI: 10.24411/2070-1381-2019-00028.

² Альтбах Ф. Дж. Массовые открытые онлайн-курсы как проявление неокOLONиализма: кто контролирует знания // Международное высшее образование. 2014. № 75. С. 10-12; Willetts D. A University Education. Oxford University Press, 2017. P. 326-328; Raj, L., Chunrao, D. Influencing Factors of Success and Failure in MOOC and General Analysis of Learner Behavior // International Journal of Information and Education Technology. 2016. Vol.6, No.4. Pp. 262-267; Боуэн, Уильям Г. Высшее образование в цифровую эпоху. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2018. С. 86, 88.

³ Coursera. URL: <https://about.coursera.org/> (дата обращения: 28.04.2020).

⁴ Coursera откроет университетам доступ к своему контенту // ТАСС. 03.10.2019. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6958366> (дата обращения: 28.04.2020).

6) Расширение рекрутингового потенциала. Провайдеры MOOK опосредованно выступают в качестве онлайн-площадки по рекрутингу талантливых студентов и продвижению интересов университетов-партнеров как потенциальных работодателей.

Все это говорит о том, что MOOK в настоящее время могут рассматриваться в качестве инструмента глобального управления, влияющего как на развитие национальных систем образования и науки, так и на развитие высшего образования в целом.

Развитие цифрового образования в России

В ответ на активное развитие MOOK в 2015 г. была создана Ассоциация «Национальный портал открытого образования», в которую вошли 8 вузов (НИУ ВШЭ, ИТМО, МГУ, МИСиС, МФТИ, СПбГУ, СПбПУ, УрФУ)⁵. Национальный портал открытого образования представляет собой образовательную платформу, на которой размещены бесплатные онлайн-курсы по базовым дисциплинам, изучаемым в российских университетах. Платформа предоставляет возможность получения сертификата, который позволяет зачесть пройденный онлайн-курс при освоении программы бакалавриата (так как все курсы разрабатываются в соответствии с требованиями ФГОС и соответствуют требованиям к результатам обучения образовательных программ, реализуемых в российских вузах)⁶. Несомненно, это является важным преимуществом отечественной платформы, так как результаты обучения на популярных международных платформах MOOK (*Coursera*, *EdX* и других) в большинстве случаев не засчитываются в российских вузах и компаниях (как повышение квалификации, например)⁷. По данным газеты «Ведомости», к июню 2016 г. на портале зарегистрировалось 120 тыс. пользователей⁸.

В 2017 г. Министерством образования и науки РФ был объявлен конкурс на разработку «Современной цифровой образовательной среды» (СЦОС) – приоритетного проекта в области образования, утвержденного Правительством Российской Федерации 25 октября 2016 г. в рамках реализации государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы. В рамках проекта было предусмотрено создание информационного ресурса, обеспечивающего доступ к онлайн-курсам по принципу «одного окна» и объединяющего существующие российские платформы онлайн-обучения (чаще всего создающиеся в рамках отдельных вузов) благодаря единой системе аутентификации пользователей⁹. Для реализации проекта СЦОС в 2018 и 2019 гг. объем финансирования предполагался по 300 млн рублей ежегодно¹⁰. По данным газеты «Ведомости», разработчиками СЦОС выступили 16 вузов, получивших финансирование

⁵ Постановление совместного заседания Совета Российского Союза ректоров и Российского совета олимпиад школьников от 29 июня 2015 г. № 2.

⁶ Национальная платформа открытого образования. URL: <http://npoed.ru/about> (дата обращения: 27.04.2020).

⁷ Кроме курсов, прослушанных в рамках программ сотрудничества провайдеров MOOK и университетов, например, Coursera for Campus.

⁸ Шаповалова С. Как Минобрнауки дважды запускало онлайн-образование // Ведомости. 16.01.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/management/articles/2018/01/16/747890-minobrnauki-zapuskalo-onlain-obrazovanie> (дата обращения: 27.04.2020).

⁹ Современная цифровая образовательная платформа. URL: <http://neorusedu.ru/about> (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁰ Минобрнауки России объявило конкурс на предоставление грантов вузов в рамках проекта «Современная цифровая образовательная среда». 07.07.2017. URL: <https://минобрнауки.рф/новости/10370> (дата обращения: 27.04.2020).

от Минобрнауки России на реализацию указанного проекта: «крупнейшие гранты получили ИТМО (175 млн руб. на разработку портала единого окна) и МИСиС (135 млн руб. на PR-сопровождение СЦОС), 10 вузов в совокупности получили 220 млн руб. на создание центров повышения квалификации для преподавателей»¹¹. К концу 2018 г. СЦОС объединила 26 платформ и 657 курсов из 113 российских университетов¹². Планируется, что к концу 2025 г. более 11 млн слушателей пройдут обучение на платформе СЦОС¹³.

Создание единой национальной платформы онлайн-образования – важный шаг в развитии всей системы образования в стране, так как в перспективе позволяет увеличить доступность качественного образования для всех категорий граждан, снизить барьеры и ограничения, а также сохранить преимущества отечественного образования в контексте его транснационализации. Вместе с тем на современном этапе существует ряд трудностей и ограничений в развитии СЦОС.

Среди них следует выделить ограничения общего характера (связанные с особенностями электронного обучения), трудности, свойственные начальному этапу реализации любого проекта, а также особенности финансирования системы российского высшего образования, ограничивающие полноценное функционирование СЦОС.

К ограничениям общего характера стоит отнести: проблему «холодного старта» – различия в уровне начальной подготовки слушателей (так как курсы доступны без четких требований к уровню образования); проблему контроля знаний; проблему социализации обучающихся, а также низкую мотивацию обучающихся к завершению курсов и получению сертификатов. На настоящем этапе для их решения был предпринят ряд шагов. Например, НИУ ВШЭ по заданию Минобрнауки России в рамках проекта СЦОС разработал автоматизированный сервис психометрической аналитики для повышения эффективности освоения онлайн-курсов. В частности, сервис анализирует трудности контента, изменение подготовленности студентов, взаимодействие студентов с контентом, а также оценочные средства. Сформулированные на основе анализа больших данных рекомендации позволяют оптимизировать содержание курса для слушателей¹⁴. Помимо этого, ожидается, что возможность перезачета результатов освоения онлайн-курсов с сокращением срока освоения образовательной программы¹⁵ будет мотивировать студентов успешно завершать курсы и получать сертификаты. При этом получение сертификата возможно только при условии прохождения контрольных мероприятий онлайн-курса с идентификацией личности обучающегося и контролем условий их прохождения¹⁶, что также способствует решению проблемы контроля.

Однако, несмотря на определенные шаги, сделанные в направлении развития современной цифровой образовательной среды, проблеме развития массового открытого образования в России на данный момент не уделяется достаточного внимания: отечественные вузы самостоятельно принимают решение об участии

¹¹ Шаповалова С. Указ. соч.

¹² Современная цифровая образовательная среда в РФ. URL: <https://online.edu.ru/> (дата обращения: 27.04.2020).

¹³ Современная цифровая образовательная платформа. URL: <http://neorusedu.ru/about> (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁴ ВШЭ запустила сервис психометрической аналитики онлайн-курсов. НИУ ВШЭ. 28.09.2018. URL: <https://www.hse.ru/news/edu/224765651.html> (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁵ Современная цифровая образовательная платформа. URL: <http://neorusedu.ru/about> (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁶ Национальная платформа открытого образования. URL: <http://npoed.ru/about> (дата обращения: 27.04.2020).

в международной системе открытого онлайн-образования без поддержки со стороны государства (например, на *Coursera* представлены курсы всего 8 государственных российских университетов и двух корпоративных, и более 90 американских университетов и иных организаций)¹⁷. Поэтому необходимым представляется формирование взвешенной государственной политики в отношении MOOK, позволяющей, следуя общемировым тенденциям и требованиям, принимать решения исходя из сугубо национальных интересов. Поддержка государства будет способствовать получению дополнительных выгод (помимо финансовых) от реализации MOOK: улучшению имиджа российского высшего образования в целом, продвижению отечественных университетов, поиску талантливых студентов и специалистов, повышению цитируемости преподавателей вузов, а также росту диверсификации взглядов на мировые процессы.

Влияние пандемии коронавируса *COVID-19* на цифровое образование

До 2020 г. электронное обучение (включая MOOK) рассматривалось, скорее, как дополнение к традиционному, очному образовательному процессу. К полному же переходу на осуществление образовательной деятельности дистанционно в электронной форме оказались неготовыми практически все образовательные организации мира, что показала пандемия коронавируса *COVID-19*, вынудившая перенести деятельность всех образовательных организаций (школ и университетов) в онлайн.

Переход на всеобщее электронное обучение выявил несколько блоков проблем. Первый блок – технические и технологические проблемы, связанные с доступностью средств связи (компьютеров, планшетов, Интернета и специальных программ), а также возможностями цифровых образовательных платформ (необходимость поддержки одновременной работы большого количества пользователей на образовательных порталах, проблемы цифровой безопасности, защиты персональных данных и отражения хакерских атак и проч.). Второй блок – методический. Далеко не все преподаватели вузов и учителя школ оказались готовы быстро перестроиться, освоить функционал образовательных платформ и модифицировать свои курсы согласно требованиям электронного формата обучения. Помимо этого, возникли проблемы, связанные с предметами, которые сложно перевести в онлайн, например, физкультуру или музыку (на первом этапе школьникам предлагали изучать теоретический материал по данным предметам и выполнять проверочные тесты).

Третий блок – проблемы, связанные с дисциплиной, организацией времени и пространства для обучения вне стен образовательных организаций. Дисциплина и режим являются важной частью нашей жизни, причем для школьников и студентов режим обучения (работы) и отдыха особенно важен. Очное образование позволяет организовать время обучающихся: первую половину дня ученики занимаются в стенах образовательной организации, вторую – дома, выполняя домашние задания. В случае же с электронным обучением, несмотря на попытки сохранить этот режим (например, школьники должны отправлять задания не позже 15:00, или лекции студентов доступны для просмотра только в те часы, в которые они стоят в сетке расписания), на практике распорядок дня все равно нарушается. Более того, отсутствие прямой необходимости привести себя в порядок, добраться до места учебы и следовать общим правилам поведения в социуме (в классе или аудитории) приводят к снижению работоспособности учеников и росту психологической

¹⁷ Данные на январь 2020. URL: <https://about.coursera.org/> (дата обращения: 21.01.2020).

напряженности. Также переход на всеобщее электронное обучение остро поставил проблемы организационно-бытового характера: квартиры большинства семей не приспособлены к одновременному обучению на дому нескольких школьников, для которых необходимо выделить и организовать свое рабочее место, компьютер с доступом в интернет, тишину, а также обеспечить внешний контроль со стороны взрослых, функцию которого в школе выполняют учителя.

Таким образом, если до 2020 г. к электронному обучению относились как к «модному», но необязательному дополнению к учебному процессу, то пандемия 2020 г. в корне изменила эти представления, показав, что внешние обстоятельства могут заставить целые континенты переходить в режим онлайн на неопределенное время. Именно поэтому развитие собственной цифровой образовательной платформы является важнейшим условием обеспечения эффективного функционирования отечественной системы образования. Безусловно, важно сотрудничать с признанными лидерами в сфере открытого образования и побуждать российские университеты расширять свое присутствие на популярных MOOK-платформах. Как уже было отмечено выше, MOOK могут рассматриваться в качестве инструмента глобального управления в сфере образования, позволяющего формировать у слушателей определенное отношение к социально-экономическим проблемам и влиять на актуальность тех или иных вопросов в повестке дня.

Вместе с тем, необходимо помнить, что иностранная платформа создается и функционирует в соответствии с традициями образовательной системы конкретного государства и отвечает его национальным приоритетам. Даже если исключить крайние варианты незаконного использования располагаемой информации и влияния¹⁸, любой сервис может оказаться неготовым к обеспечению цифровой безопасности своих пользователей (например, ситуация с утечкой персональных данных с сервиса видеоконференций *Zoom*, которая вынудила ряд компаний отказаться от работы с ним)¹⁹. А в силу того, что провайдеры MOOK получают доступ к персональным данным пользователей по всему миру, имея, таким образом, возможности оценки их образовательного потенциала, вопросы цифровой безопасности приобретают особое значение. Поэтому одним из главных приоритетов в сфере российского образования в настоящее время является развитие собственной цифровой образовательной платформы, отвечающей современным требованиям как с технологической, так и с содержательной точек зрения, которая бы позволила снизить зависимость отечественной системы образования от зарубежных цифровых образовательных сервисов.

Пандемия коронавируса *COVID-19* в корне изменила отношение к онлайн-образованию. Если до 2020 г. электронное обучение воспринималось как дополнение к очному обучению, то в условиях самоизоляции и карантина, введенных многими государствами на национальном уровне, онлайн-обучение стало единственно возможной формой продолжения учебного процесса. Пандемия обострила существующие проблемы и недоработки в сфере образования, а также

¹⁸ Вспоминается получивший широкую огласку в феврале 2020 г. скандал, связанный с двойным использованием шифровального оборудования: «разведслужбы Германии и США в течение многих десятков лет собирали секретную информацию других государств, поскольку имели прямой доступ к швейцарской компании-производителю шифровального оборудования *Crypto AG*». Швейцарская фирма продавала шифровальные машины десяткам стран мира. За ней стояло ЦРУ // Би-би-си. 12.02.2020. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-51481190> (дата обращения: 27.04.2020).

¹⁹ Сервис *Zoom* раскрывает адреса пользователей «Яндекса» // Вести.net. 07.04.2020. URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=3254793> (дата обращения: 27.04.2020).

усилила некоторые тенденции в его развитии. Так, если до 2020 г. ключевые провайдеры MOOK были в большей степени сориентированы на реализацию программ дополнительного образования и сотрудничества с бизнесом, то весной 2020 г. началась их активная экспансия в студенческие кампусы, предоставляя университетам на ограниченный срок бесплатный доступ к своим ресурсам, побуждая вузы переходить в онлайн, используя возможности их платформ (что особенно актуально в связи с неготовностью большинства университетов мира к полному переходу в онлайн). Такие изменения остро ставят проблему обеспечения информационной безопасности пользователей в долгосрочной перспективе, причем речь идет не только об отражении хакерских атак и защите персональных данных, но и о доступе частных компаний к базе данных талантливых молодых людей по всему миру. Поэтому представляется особенно важным развитие национальной платформы цифрового образования (включая возможности открытого образования), главными задачами которой являются обеспечение собственных потребностей в реализации образовательных программ всех уровней.

Международные спортивные организации и ТНК в глобальном управлении

В статье рассматриваются особенности деятельности международных спортивных организаций (МСО). Анализируются основные программы содействия международному развитию МОК, ФИФА, УЕФА, а также ряда спортивных ТНК. Обладая независимым статусом, руководствуясь принципами аполитичности спорта, международные спортивные организации тесно сотрудничают с учреждениями ООН в решении проблем бедности, распространения пандемических заболеваний, ухудшения экологии. В статье также рассматриваются последние тенденции в сфере регулирования спорта. Делается вывод о том, что государства стремятся использовать возможности спорта в межгосударственном противостоянии и все больше тяготеют к тому, чтобы поставить деятельность МСО под свой контроль.

Ключевые слова: международные спортивные организации, МОК, ФИФА, ВАДА, глобальное управление, глобальный договор ООН, спортивные ТНК

Несмотря на провозглашённую аполитичность спорта, спортивные мероприятия всегда были связаны с политикой и использовались государствами для достижения внешнеполитических целей. Западные исследователи указывают на то, что спорт является еще одним полем боя государств, на котором они используют спортивные мероприятия как дипломатическую площадку. Такие исследователи, как А. Гуттманн¹, Т. Дэмион², Т. Катер и Д. Сагден³, посвятили свои работы анализу использования государствами спорта в идеологическом противостоянии во времена холодной войны и на современном этапе. Российские ученые акцентируют внимание на возможностях спорта способствовать наращиванию «мягкой силы» страны, выступать в качестве инструмента дипломатии и налаживания межгосударственных отношений. Об использовании спорта в целях улучшения имиджа страны писали А.О. Наумов⁴, В.И. Филонов, А.В. Юдина⁵.

В то же время спортивная сфера регулируется не государствами, а международными спортивными организациями, имеющими по отношению к государствам автономный статус, закрепленный в учредительных документах таких МСО, как Международный олимпийский комитет (МОК), Международная федерация футбола (ФИФА), Спортивный арбитражный суд (САС) и др. Государствам приходится

* Рустамова Лейли Рустамовна - к.полит.н, ст. преподаватель кафедры Мировых политических процессов МГИМО МИД России; научный сотрудник Группы по исследованию проблем мира и конфликтов ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (leili-rustamova@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 14.11.2020. Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-014-00004.

¹ Guttman A. The Cold War and the Olympics // International Journal. 1988. Vol. 43. Issue 4. P. 554-568.

² Damion T. Let the games begin: Sport, U.S. race relations and Cold War politics // The International Journal of the History of Sport. 2007. Vol. 24. Issue 2. P. 157-171. DOI: 10.1080/09523360601045773

³ Carter T., Sugden J. The USA and Sporting Diplomacy: Comparing and Contrasting the Cases of Table Tennis with China and Baseball with Cuba in the 1970s // International Relations. 2012. Vol. 26. Issue 1. P. 101-121.

⁴ Наумов А.О. Спортивная дипломатия как инструмент «мягкой силы». // Мировая политика. 2017. № 4. С. 32-43.

⁵ Филонов В.И., Юдина А.В. Спорт как важная составляющая политического имиджа государства // Вестник ПАГС. 2018. №4. С. 103-111.

выстраивать отношения со спортивными организациями для получения разрешения на проведение спортивных мероприятий на своей территории. Например, Я. Галилы писал об использовании спорта и МСО частично признанной Палестиной для укрепления своей государственности и получения международно-правового признания⁶. Использование спорта в аналогичных целях частично признанной республикой Косово находится в фокусе исследований Д. Брентина⁷, Р. Гулианотти⁸,

Благодаря коммерциализации их деятельности МСО получили значительные рычаги влияния на мировые политические процессы. Кроме того, они стали принимать участие в процессах глобального управления. Например, МСО заняли свою нишу в системе ООН, ответственной за решение глобальных проблем. Признание важности спорта как фактора обеспечения устойчивого развития было закреплено в резолюции Генеральной Ассамблеи в 2018 г.⁹

В последние годы в сфере спорта произошли значительные изменения, которые актуализируют изучение роли МСО в глобальном управлении. Эти события связаны с началом допингового скандала после Олимпиады 2014 г. в Сочи. Обозначились не только стремление государств использовать спортивные организации в целях борьбы друг с другом, но и попытка поставить под контроль ведущую организацию, осуществляющую регулирование спортивной сферы, – МОК. Делает актуальным изучение роли МСО в глобальном управлении и тот факт, что МСО приняли активное участие в борьбе с распространением коронавирусной инфекции в мире, что еще раз подтверждает важность участия МСО наряду с государствами в борьбе с глобальными угрозами человечества.

Роль спорта в мировой политике и взаимодействие МСО и государств

С возрождением Олимпийских игр в 1896 г. связывалось стремление перенести состязания с поля боя в спортивную сферу и таким образом внести вклад в борьбу за мир и международное взаимопонимание. В Олимпийской хартии Международного олимпийского комитета, который стал ведущей организацией среди мировых спортивных организаций, регулирующих проведение спортивных соревнований, были закреплены основополагающие принципы спортивного движения: независимость, аполитичность, защита прав человека, неприятие всех форм дискриминации и этическая чистота. Однако государства практически сразу стали вмешиваться в сферу спортивного регулирования. Поскольку Олимпийские игры на время проведения превращались в крупнейший мировой конгресс, на котором присутствовали главы государств и правительств, в руках МОК сосредотачивались дипломатические инструменты, которые широко использовались, в первую очередь, стороной, получившей право на проведение Олимпийских игр на своей территории.

В качестве одного из индикаторов независимости МСО исследователи указывают то, что их члены выступают в личном качестве¹⁰. Однако необходимость

⁶ Galili Y. From terror to public diplomacy: Jibril Rajoub and the Palestinian authorities' uses of sport in fragmentary Israeli–Palestinian conflict // *Middle Eastern Studies*. 2018. Vol. 54. Issue 4. P. 652-664.

⁷ Brentin D. Tregoures L. Entering through the Sport's Door? Kosovo's Sport Diplomatic Endeavours towards International Recognition // *Diplomacy & Statecraft*. 2016. Vol. 27. Issue 2. P. 360-378.

⁸ Giulianotti R. Collison H., Darnell S., Howe D. Contested States and the Politics of Sport: The Case of Kosovo — Division, Development, and Recognition // *International Journal of Sport Policy*. 2017. Vol. 9. Issue 1. P. 121-136.

⁹ Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 73/24. «Спорт как фактор обеспечения устойчивого развития» от 3 декабря 2018 г. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/73/24> (дата обращения: 21.08.2020).

¹⁰ Пешин Н. Спортивный арбитражный суд в Лозанне – альтернатива национальному правосудию? // Вестник РМОУ. 2019. №1. С. 20-27.

следовать кодексу спортивной этики иногда перевешивается личными интересами и политическими взглядами международных спортивных чиновников. Так, известно, что президент МОК А. Де Байе-Латур и основатель МОК П. де Кубертен поддерживали проведение Олимпийских игр в 1936 г. в Германии, хотя тогдашний режим противоречил основополагающим принципам Олимпийского движения¹¹. Олимпиада в Берлине позволила Гитлеру значительно повысить международный авторитет страны и стала позорной страницей в спортивной истории стран, чествовавших Олимпиаду 1936 г., а затем вынужденных выступить против Германии во Второй мировой войне.

Позже страны неоднократно прибегали к тактике бойкота Олимпийских игр для того, чтобы не повторять негативных имиджевых последствий участия в спортивных соревнованиях на территории своих идеологических противников. При этом МОК не всегда удавалось выступить в роли миротворца, поскольку спорт хоть и сближает нации и народы, но решение об участии национальных сборных напрямую зависит от воли государств. В 1992 г., когда в Югославии началась гражданская война, спорт стал сферой, на которую накладывались санкции СБ ООН. Резолюция включала спорт в список политических санкций, что не давало возможности атлетам из бывшей республики Югославия участвовать в Олимпийских играх и других спортивных соревнованиях. Решение об отстранении Югославии от международных соревнований привело к тому, что сборную Югославию с 14 очками и первым местом в группе отборочного этапа лишили возможности побороться в финальном этапе чемпионата Европы по футболу 1992 г. и, возможно, стать чемпионом Европы. В результате усилий МОК было достигнуто соглашение, позволяющее югославским спортсменам участвовать в Олимпийских играх, но без государственной атрибутики.

С приходом на пост главы МОК Х.А. Самаранча было проведено несколько важнейших реформ, по которым МОК сумел серьезным образом повлиять на использование практики бойкота игр государствами. Во-первых, изменилась практика финансирования Олимпийских игр. К финансированию игр были допущены ТНК, которые получили право использовать спортсменов и олимпийские символы в рекламных целях, что также кардинальным образом изменило финансовое положение МОК. С началом коммерциализации МОК и другие спортивные организации стали аккумулировать финансовые ресурсы, сопоставимые с бюджетом развивающихся стран. Во время чемпионата мира по футболу в России в 2018 г. ФИФА заработал рекордные в истории организации 5,3 млрд долл., из которых 3,1 млрд долл. составили средства от продажи права на телетрансляции¹². Для сравнения: ВВП Мальдив за 2018 г. составил 3,5 млрд долл.¹³

Кроме того, коммерциализация привела к тому, что бойкот как форма государственного вмешательства в сферу спорта стала крайне не востребовавшейся. Национальные сборные, подписывающие контракты с крупнейшими ТНК по рекламе их продукции во время Олимпийских игр, в случае неучастия несут финансовые издержки. Потери касаются и спортивных ТНК, спонсирующих чужие национальные сборные. Накануне Олимпийских игр в Пекине в 2008 г. в американском обществе широко обсуждался вопрос о возможности бойкота Олимпиады из-за практики нарушения прав человека Китаем. Однако против выступили крупнейшие американские ТНК, что в конечном счете определило участие страны

¹¹ *Large D.C., Large J.J.H. A Most Contentious Contest: Politics and Protests at the 1936 Berlin Olympics.* In: Dart J., Wagg S. *Sport, Protest and Globalisation. Global Culture and Sport Series.* Palgrave Macmillan, London, 2016. https://doi.org/10.1057/978-1-137-46492-7_4.

¹² *Дубов Г.* ФИФА подтвердила рекордные доходы в \$6,4 млрд. на фоне ЧМ-2018. РБК. 15.03.19. <https://www.rbc.ru/business/15/03/2019/5c8c04269a794705938d1aba> (дата обращения: 21.09.2020).

¹³ Рейтинг стран по ВВП 2018. FIN can. URL: http://fincan.ru/articles/17_rejting-stran-po-vvp-2018/ (дата обращения: 21.09.2020).

в соревнованиях. В частности, спонсор сборной команды США компания *Nike* заявила, что выступает «всецело за защиту прав человека, но сумма контракта настолько велика, что сборная США поедет на Игры в Пекин во что бы то ни стало»¹⁴.

Во-вторых, МОК добился закрепления своего независимого статуса на площадке ООН и стал тесно сотрудничать с ней в решении вопросов, не связанных со спортом напрямую. МОК запустил совместные программы по популяризации спорта, которые сейчас переросли в программы по решению глобальных проблем человечества, заслужив признание серьезной роли спорта в достижение целей устойчивого развития. Целый ряд спортивных организаций получили консультативный статус при ЭКОСОС; с 2009 г. МОК получил статус наблюдателя при ГА ООН.

МСО в глобальном управлении и достижении целей устойчивого развития

Одной из первых программ, которую запустил Х.А. Самаранч совместно с ООН, стала программа «Олимпийская солидарность», направленная на преодоление разрыва между развитыми и развивающимися странами, на укрепление связи спорта с искусством и образованием. В рамках «Олимпийской солидарности» МОК и ФИФА содействуют проведению спортивных мероприятий на территории развивающихся стран с тем, чтобы помочь привлечь инвестиции в эти страны. МОК способствовал тому, что стали создаваться специализированные МСО, в чьи непосредственные задачи входит благотворительная деятельность. Международная организация «Бегуны мира за мир без голода», объединяющая более 10 тыс. человек из 15 стран мира, а также английская организация «Помощь через спорт» занимается организацией сбора денежных средств в пользу нуждающихся стран. В 2004 г. МОК и Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ) запустили масштабную совместную программу «Кто жертвует – тот побеждает», в рамках которой МНСО, национальные олимпийские комитеты, федерации, спонсоры, признанные спортсмены, члены и сторонники олимпийского движения пожертвовали значительное количество неиспользованной спортивной и повседневной одежды, которую УВКБ распространило среди различных лагерей беженцев по всему миру. С тех пор как эта кампания была успешно запущена на Олимпийских играх 2004 г. в Афинах, более 14 тыс. предметов одежды или около 22 контейнеров были доставлены нуждающимся людям в 14 странах¹⁵.

Все большую озабоченность в последние годы вызывает проблема ухудшения экологии. Спорт, с одной стороны, также является сферой, активно способствующей загрязнению окружающей среды, поскольку, например, после обычного баскетбольного или футбольного матча в США выбрасывается в мусор около 50 тыс. пластиковых стаканчиков¹⁶. С другой стороны, именно МСО выступают активными сторонниками введения безопасных экологических стандартов и борцами с последствиями экологических проблем.

МОК стал разрабатывать специальные программы по защите окружающей среды через спорт. В частности, МОК ввел концепцию так называемых «зеленых игр», которая подразумевает, что олимпийские объекты строятся при соблюдении всех технологий по энергосбережению, не наносят вред окружающей среде. Первые

¹⁴ Правозащитники критикуют Китай накануне Олимпиады // Русская служба BBC. 07.08.2007. URL: http://news.bbc.co.uk/1/hi/russian/international/newsid_6934000/6934321.stm 10.03.2015 (дата обращения: 21.10.2020).

¹⁵ Humanitarian assistance through sport. IOC. 01.05.2009. URL: <https://www.olympic.org/news/humanitarian-assistance-through-sport> (дата обращения: 05.04.20).

¹⁶ Спорт и окружающая среда. Российский национальный комитет содействия ЮНЕП. URL: <http://www.unepcom.ru/unep/sportaenv/543> (дата обращения: 05.04.20).

«зеленые игры» были проведены в 1994 г. в норвежском Лиллехаммере, и впоследствии каждая из стран старалась соблюдать высокие экологические стандарты и внести свой новаторский вклад в «экологичность» Олимпийских игр. Так, в 2017 г. Япония впервые в истории сделала медали из переработанных материалов.

Признавая влияние МОК на государства во время подготовки мероприятий, многие международные НПО используют этот шанс для того, чтобы привлечь внимание МОК к имеющимся в этом государстве проблемам. В частности, во время подготовки Олимпиады в Сочи к МОК обратились Всемирный фонд дикой природы и *Greenpeace* с тем, чтобы предотвратить строительство спортивной инфраструктуры на заповедных территориях Сочи.

Часть исследователей уделяют внимание изучению роли футбольных спортивных организаций в гуманитарной сфере и глобальном управлении, поскольку футбол является одним из наиболее распространённых видов спорта и «мероприятия в сфере футбола имеют большой общественный резонанс, что многократно увеличивает возможности футбольных организаций эффективно организовать гуманитарные акции»¹⁷.

В разные периоды времени ФИФА создавала совместные фонды с ООН для борьбы с распространением вируса Эболы, борьбой с изменением климата и пр. С распространением коронавирусной инфекции ФИФА и УЕФА запустили информационные кампании с участием известных спортсменов по информированию граждан о необходимости соблюдения мер предосторожности и профилактики заболевания. Футбольные клубы «Барселона», «Реал» предоставляли правительству свои помещения для размещения заболевших, футбольные фанаты организовывали сбор средств на поддержку наиболее уязвимых групп населения.

Более всего ФИФА задействована в борьбе с расовой и иной дискриминацией, поскольку эта проблема напрямую касается футбола. В 2018 г. Чемпионат мира по футболу в России прошел под лозунгом «Скажи нет расизму!». Этот лозунг присутствовал везде, включая паспорта болельщика. Для того чтобы усилить свои позиции в борьбе с расизмом по всему миру, спортивные организации объединяются в спортивные сети. Мировая сеть, борющаяся против расизма и ксенофобии в европейском футболе – «Европейское движение *Fair Play*» – ежегодно выпускает доклады о ситуации в той или иной спортивной национальной федерации и в стране в целом. ФИФА также принимает жесткие санкционные меры, которые идут планомерно из года в год и направлены на все уровни от отдельных клубов до стран, чьи болельщики признаны виновными в расистских проявлениях во время матчей.

Таким образом, МСО участвуют в процессе нормотворчества и выполняют надзорные функции в отношении государств. Они являются активными участниками процесса создания международных режимов, тесно связанных с социально-гуманитарной сферой.

Спортивные ТНК в глобальном управлении

Вмешательство крупных ТНК в вопросы управления мировыми политическими процессами – давний тренд, который отмечают многие исследователи. Участие ТНК в глобальном управлении проявляется прежде всего в том, что ТНК распространяют нормы западной корпоративной культуры, иницируют трудовые и экологические режимы, вводят стандарты в области финансов, безопасности, устойчивости и прав

¹⁷ Боголюбова Н.М., Николаева Ю.В. Геополитика спорта и основы спортивной дипломатии. 2-е изд., испр. и доп. изд. Москва: Юрайт, 2018. 282 с.

человека¹⁸. Спортивные транснациональные компании занимают высокие позиции среди мировых компаний по стоимости бренда и совокупной годовой прибыльности, обладают высоким потенциалом роста, а также все больше вовлекаются в глобальное управление, активно сотрудничая с различными межправительственными и неправительственными организациями, занимающимися решением глобальных проблем.

Одной из площадок для привлечения бизнеса к участию в достижении целей устойчивого развития стала программа ООН «Глобальный договор», которая требует от участников придерживаться 10 основных принципов ответственности, соответствующих Всеобщей декларации прав человека, Декларации основополагающих прав и принципов в сфере труда, а также Декларации по окружающей среде и развитию. Участником «Глобального договора» с 2000 г. является американская спортивная ТНК *Nike*. Свое участие в «Глобальном договоре» компания связала с целями содействия позитивным социальным изменениям, борьбой с бедностью и социальным неравенством в развивающихся странах, а также заботу об окружающей среде через спорт.

Одной из программ спортивной ТНК по борьбе с социальными проблемами через спорт стала инициатива «Футбол для всех» в Африке, которую ТНК стала реализовывать совместно с неправительственной организацией *Grassroot Soccer*. В рамках инициативы компания профинансировала мероприятия МНПО по повышению информированности людей о ВИЧ/СПИДе, используя футбол как инструмент повышения их заинтересованности и налаживания контакта с молодыми людьми.

В рамках стратегии по переходу на энергосберегающее производство и нулевые отходы компания стала производить спортивную одежду и обувь из переработанных материалов. Так, материал подошвы моделей спортивных кроссовок *Nike Air*, выпускаемых с 1994 г., содержит не менее 50% переработанных материалов. Начиная с 2008 г., при их производстве в центрах *AirMI* используется энергия, полученная исключительно из возобновляемых источников¹⁹.

С началом коронавирусной пандемии в мире, компания *Nike* объявила о пожертвовании 15 млн долл. на борьбу с последствиями эпидемии. Эта сумма складывалась из вложения благотворительного фонда компании и частных пожертвований ее руководящих лиц²⁰.

Другая известная спортивная компания – *Adidas*, не являясь участником «Глобального договора», тем не менее, также активно сотрудничает с международными межправительственными и неправительственными организациями, которые в качестве основной своей цели провозглашают борьбу с дискриминацией и защиту прав человека, обеспечение справедливых условий труда, защиту окружающей среды. В частности, *Adidas* оказывает финансовую поддержку благотворительному фонду М. Али, прославившегося не только боксерскими талантами, но и борьбой с расизмом. С 2017 г. *Adidas* сотрудничает с Международной организацией по миграции для предотвращения неэтичного найма и эксплуатации рабочих-мигрантов во всех заводах, расположенных на территории развитых стран и участвующих в цепочках производства продукции компании.

¹⁸ Bartley T. Transnational Corporations and Global Governance // Annual Review of Sociology. 2018. Vol. 44. P. 145-165. URL: <https://ssrn.com/abstract=3245743> or <http://dx.doi.org/10.1146/annurev-soc-060116-053540>

¹⁹ Забота об окружающей среде // Nike. URL: <https://www.nike.com/ru/sustainability> (дата обращения: 21.09.2020).

²⁰ Nike пожертвовали \$15 миллионов на борьбу с последствиями вирус // Esquire. 19.03.2020. <https://esquire.ru/style-and-grooming/164203-nike-pozhertvovali-15-millionov-na-borbu-s-posledstviyami-koronavirusa/> (дата обращения: 21.09.2020).

При этом обе компании активно занимаются распространением ценностей и норм спорта через рекламные кампании, привлекая к ним спортсменов с мировым именем. Среди основных тем рекламных компаний – распространение феминизма, гендерное равенство, борьба за чистоту спорта. *Nike*, в частности, стал первым крупным брендом в России, поднявшим широкую дискуссию в обществе о гендерных различиях, выпустив мотивирующий рекламный ролик «Из чего же сделаны наши девчонки?». Компания *Adidas* поддержала усилия по борьбе с распространением допинга в спорте, разорвав спонсорский контракт с Международной федерацией легкой атлетики (IAAF), поскольку по заявлениям Всемирного антидопингового агентства (ВАДА) федерация проигнорировала факты применения запрещенных препаратов российскими спортсменами и не приняла в их отношении жестких мер²¹.

Причины, побуждающие спортивные ТНК тратить миллиарды долларов на программы по улучшению условий труда и борьбе с социальными проблемами «стран Юга», борьбу с изменением климата, предотвращением распространения болезней, по мнению ряда экспертов, связаны с их экономическими интересами. Основное развитие спортивных рынков происходит в крупнейших развивающихся капиталистических странах «глобального Юга». Участие в гуманитарных программах на их территории, а также распространение спорта, спортивных ценностей и норм совместно со своей корпоративной культурой, позволяет спортивным ТНК проникать на рынки развивающихся стран и закрепляться на них²². В то же время, необходимость участвовать в проектах по борьбе с дискриминацией, загрязнением окружающей среды, пандемическими болезнями, проистекает из самой природы сферы занятости спортивных ТНК. Принципы спорта, его этическая сторона влияют на покупательские предпочтения, и спортивные ТНК инкорпорируют их в свои продукты и в свою корпоративную политику в рамках маркетинговой стратегии развития бизнеса.

Несмотря на провозглашенную приверженность 10 принципам «Глобального договора» и учреждение гуманитарных программ по содействию развитию стран «Юга», *Nike* в то же время активно критикуется правозащитными организациями. В 2000-х гг. компанию неоднократно обвиняли в использовании труда детей на фабриках в развивающихся странах. Компания также вошла в рейтинг 20 наиболее вредных для мира ТНК. Именно активное участие в «Глобальном договоре» и активизация гуманитарной деятельности помогает ей нивелировать имиджевые издержки в результате скандалов вокруг компании.

Тенденции развития спортивного управления и взаимодействие МСО, государств и ТНК в глобальном управлении

После того как в спорте разразился допинговый скандал с участием российских спортсменов, в спортивном регулировании стали проявляться негативные тенденции. Всемирное антидопинговое агентство, созданное при поддержке МОК в 1999 г., постепенно стало все больше заявлять о себе как об организации, нацеленной на только на борьбу с применением допинга в спорте, но и задавать определенные стандарты спортивного регулирования, связанные с вопросами спортивной этики. При этом ВАДА является единственной спортивной организацией, часть членов которой назначается правительствами и, соответственно, представляет интересы своих стран. До начала российского допингового скандала организация не имела механизма

²¹ Филипенко А. Adidas разорвала спонсорский контракт с IAAF из-за допингового скандала // РБК. 25.04.2016. URL: <https://www.rbc.ru/business/25/01/2016/56a558669a794716f4e26532> (дата обращения: 05.04.2020).

²² Biyanwila S.J. The Spread of Sports Markets in the Global South. In: Sports and The Global South. Global Culture and Sport Series. Palgrave Macmillan, Cham, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-68502-1_2.

привлечения спортсменов к ответственности, ее решения были обязательны для исполнения региональными и национальными антидопинговыми организациями, но не для МОК. В ноябре 2019 г. ВАДА приняла новый антидопинговый кодекс, по которому решения становятся обязательными для МОК, а также вводится персональная ответственность за содействие случаям применения допинга через оказание воздействия на МОК и другие МСО. Сразу после принятия нового кодекса исполнительный комитет ВАДА, состоящий наполовину из представителей стран, обязал МОК лишить права участия во всех крупных и значимых международных спортивных соревнованиях на четыре года всю сборную России. Помимо этого, России запрещалось проводить спортивные мероприятия. Таким образом, фактически стал нарушаться один из важнейших принципов спорта – независимость от государств, поскольку каждое государство-участник ВАДА стремится через существующие в агентстве допинговые исключения (например, терапевтические), а также режим проверок и контроля, обеспечить наиболее легкие условия контроля для своих спортсменов и наихудшие для их основных соперников.

Еще одна негативная тенденция связана с тем, что на МОК оказывается все большее давление с тем, чтобы ликвидировать принцип аполитичности. До сегодняшнего дня МОК стояла на страже этого принципа, и в соответствии с 50-й статьей Олимпийской хартии «на олимпийских площадках, объектах и в других зонах запрещались любого рода демонстрации или пропаганда политического, религиозного или расового характера»²³. В январе 2020 г. Олимпийский комитет США потребовал от МОК реформировать 50-ю статью²⁴. Этот прецедент позволит странам использовать спорт в качестве площадки для демонстрации своих политических взглядов, а антидопинговое регулирование в качестве механизма оказания давления. Таким образом, МСО могут лишиться своего независимого статуса, который долгие годы позволял им балансировать между конкурирующими государствами и объединять их во время спортивных соревнований. Кроме того, независимость в значительной степени обусловила возможность спорта и спортивных организаций участвовать в процессах глобального регулирования в сотрудничестве с ООН на принципе беспристрастности. Такие программы МОК, как «Олимпийская солидарность», помогали популяризировать спорт в развивающихся странах, и, одновременно, способствовали строительству инфраструктурных и иных объектов, необходимых для повышения инвестиционной и туристической привлекательности стран «Юга». Концепция «зеленых игр», с одной стороны, способствовала популяризации климатической повестки дня, с другой стороны, помогала сохранению комфортных природных условий для проведения соревнований. Ликвидация независимости спортивных организаций и все большая политизация спорта негативно скажутся на возможности спортивных организаций продолжать программы глобального управления на принципе беспристрастности, что обернется негативными последствиями на популяризации спорта и его доступности.

²³ Олимпийская хартия (в действии с 26 июня 2019 г.). Олимпийский комитет России. URL: <https://olympic.ru/upload/2020/02/charter-26.06.2019-rus.pdf> (дата обращения: 21.09.2020).

²⁴ В Олимпийскую хартию добавляют политики. Коммерсант. 28.06.2020. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4397004> (дата обращения: 21.09.2020).

«Дипфейки» — новый технологический вызов в международных отношениях

В статье анализируется феномен «дипфейков», то есть использование алгоритмов искусственного интеллекта для создания реалистичных, но сфабрикованных видео- или аудиоматериалов. Автор анализирует проблему в историческом и современном контексте, рассказывая о «предшественниках» и современных проявлениях подобных технологий. В статье приводятся факторы формирования «дипфейков», а также анализируются свойства человеческой психики, которые делают современную аудиторию более уязвимой перед такими подлогами. В заключении автор предлагает способы решения проблемы на внутриполитическом, международном, правовом и технологическом уровнях.

Ключевые слова: дипфейки, фальшивые новости, пропаганда, интернет, медиа, цифровая революция, международные отношения.

О роли фальшивых новостей в международной политике в академической среде сказано немало, однако недостаточно внимания уделяется другому важному аспекту данной проблемы — так называемым «дипфейкам» (*deepfakes*). Под этим понятием подразумевается применение алгоритмов искусственного интеллекта в создании максимально реалистичных, но сфабрикованных видео или аудио¹. Эта технология позволяет фальсифицировать речи и изображения политиков и известных публичных фигур в политических, коммерческих или развлекательных целях. Диапазон применения «дипфейков» велик — от безобидных пародийно-юмористических роликов до опасных политических «фейков», которые в современном мире могут привести к очередной войне или спровоцировать новый социально-политический кризис или острый расовый конфликт в многонациональных государствах.

Стоит только представить, как президент США или премьер-министр Израиля сжигают Коран, объявляя при этом войну Ирану или другому государству на Ближнем Востоке, то и без того хрупкая ситуация, сложившаяся в этом регионе, может окончательно выйти из равновесия. В результате может вспыхнуть война. Такого потенциального влияния новых технологий и, в частности, искусственного интеллекта.

«Дипфейки» могут применяться и во внутриполитических целях, например, чтобы дискредитировать политических оппонентов. Если бы накануне «брекзита» или парламентских выборов в Великобритании появился ролик, в котором будущий премьер-министр Б. Джонсон публично одобрял отравление бывшего полковника ГРУ С. Скрипаля и его дочери, а также выражал бы благодарность России за это действие, то его шансы на победу на выборах, возможно, значительно снизились бы.

Все это делает данный вызов актуальным, а способы его решения востребованными. Цель статьи — подчеркнуть важность угрозы «дипфейков», проанализировать ее конкретные аспекты и риски, а также предложить юридические и международные парадигмы, в рамках которых обсуждение и решения данной проблемы будет реалистичным и возможным. Чтобы добиться цели, автор

* Кошкин Павел Геннадьевич — к. филол. н, старший научный сотрудник Института США и Канады РАН (pasha.koshkin@gmail.com). Статья поступила в редакцию 16.09.2020.

¹ Chesney R., Citron D. Deepfakes and the New Disinformation War // Foreign Affairs. Jan./Feb. 2019. P. 147-155.

используется классические методы в социально-политических науках, а именно критический дискурс-анализ публикаций в СМИ, а также материалов на сайтах аналитических центров и соответствующих документов. В статье также используются другие методы — обобщённый политический анализ, классификация, моделирование ситуации, индукция и дедукция, а также применение теории управления рисками.

Сегодня в академической среде «дипфейкам» посвящено очень мало работ. В основном, на эту тему пишут журналисты и эксперты по медийным технологиям. Публикации, как правило, носят поверхностный или развлекательный характер, а их авторы не смотрят на проблему фундаментально. Данная статья — попытка восполнить этот пробел.

Что такое «дипфейки»?

Термин «дипфейк» сравнительно новый. Впервые он появился в 2018 г. в некоторых американских и британских изданиях. Этимология этого термина помогает лучше понять его суть: «дипфейк» состоит из двух английских слов — *deep* и *fake*. Первое означает «глубокий», «сложный», «продвинутый». Второе переводится как «фальшивка», «подлог», «обман» или как образующее от существительного прилагательное «фальшивый», «подложный», «ненастоящий», «лживый». В результате получается «сложный подлог», «сложная фальшивка», «сложный обман» и т.д. С другой стороны, «дипфейк» может относиться и к терминам из компьютерно-технической сферы — в частности, к «технологии глубокого обучения» (*deep learning*) и «машинному обучению» (*machine learning*). Под ними подразумевается способность компьютера обучаться и совершенствовать свои навыки при помощи искусственных нейронных сетей, в данном случае, по созданию максимально реалистичных, но фейковых аудиовизуальных материалов².

«Дипфейки» — это видео, в которых при помощи технологий искусственного интеллекта можно поместить лицо знаменитости на другое тело, отмечалось в журнале «Эскавайр» (*Esquire*) в феврале 2018 г. Фальшивые порнографические видео с лицами знаменитостей были удалены из интернета в попытке предотвратить появление «дипфейков», говорилось в заголовке британского издания *The Independent* два с половиной года тому назад³. Как видно из вышеупомянутых примеров, изначально «дипфейки» использовались в развлекательных целях. Но впоследствии они стали частью фальшивых новостей, так как диапазон их применения значительно расширился.

Американские эксперты и авторы журнала *Foreign Affairs* Р. Чесни и Д. Ситрон определяют «дипфейк» как «крайне реалистичные и сложные цифровые манипуляции с аудио- или видеоизображением», благодаря которым субъекту с легкостью можно «приписать слова или поступки, которые он или она не произносили и не совершали». Учитывая тот факт, что технология «дипфейка» распространяется быстро, то очень скоро ее начнут применять в политических целях, и информационные войны будут усложняться и играть более важную роль в современных конфликтах, опасаются эксперты⁴.

В русскоязычных источниках о «дипфейках» пишут, в основном, пользователи профильных и развлекательных форумов или журналисты, и их публикации не претендуют на какую-либо научность. «Это технология с огромнейшим позитивным потенциалом, которая пока используется в основном как игрушка в руках неразумного человека», — пишут авторы публикации на сайте *VC.ru*, отмечая при этом, что

² Words We're Watching: 'Deepfake'. Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/deepfake-slang-definition-examples> (accessed: 15.09.2020).

³ Ibid.

⁴ Chesney R., Citron D. Op. cit. P. 147-148.

создать фальшивые аудиовизуальные изображения сегодня очень легко и что для этого применяется технология синтеза, в результате чего «один персонаж как бы накладывается на другого и получается “комбо”: оживает Мона Лиза или Терминатором становится Бред Питт»⁵. Издание *РБК* обращает внимание на то, что технологией «дипфейка» раньше владели только высококвалифицированные эксперты по искусственному интеллекту, но сегодня они доступны для каждого, что делает их более опасными, а последствия от их применения более непредсказуемыми. «Сейчас технология претендует на то, чтобы влиять на политику, а в дальнейшем такие видео и вовсе смогут стать угрозой национальной безопасности», — опасается *РБК*⁶.

Действительно, применение «дипфейков» в политике набирает обороты. Одни из них носят юмористический и даже саркастический характер и намеренно легко распознаваемы. Другие, напротив, непросто определить: такие подлоги, как правило, создаются из злого умысла. Примером юмористических «дипфейков» в политике можно считать видео, на котором основатель частной космической компании *SpaceX* И. Маск поет на русском песню «Земля в иллюминаторе» советской группы «Земляне». Данный фейк появился в интернете в ответ на успешный запуск американского космического корабля *Crew Dragon* в конце мая 2020 г. Таким образом высмеивался скепсис главы «Роскосмоса» Д. Рогозина относительно попыток Маска «приватизировать» космос. Примером умышленного использования «дипфейков» с конкретной политической целью является сфабрикованное видео, опубликованное в интернете весной 2019 г. На нем спикер палаты представителей Конгресса США Н. Пелоси едва выговаривает слова, выглядит заторможенной и нетрезвой. Цель авторов — дискредитировать политика на фоне острого конфликта между демократами и американским президентом Д. Трампом в связи с попытками палаты представителей инициировать процедуру импичмента⁷.

Задолго до того, как появился термин «дипфейки», американцы разрабатывали подобные технологии. Так, еще летом 2017 г. ученые из Университета Вашингтона презентовали программу, способную генерировать подложные видео из уже доступных кадров. Тогда использовали старые кадры бывшего президента США Б. Обамы в разные периоды его жизни и сфабриковали реалистичный ролик, в котором политик произносил то, что никогда не говорил⁸.

У современных высокотехнологичных подлогов были свои предшественники. Например, в XX в. подобного рода фальшивками можно было считать простые изменения в фотографиях — например, технику ретуширования, которая использовалась при «удалении» ненужных объектов из фотокарточки. Эта техника приобрела популярность в сталинском Советском Союзе, когда неугодные или потерявшие популярность политики буквально «стирались» из фотохроники⁹. Возможная цель — создать впечатление у аудитории, что «стертые» люди никогда не фотографировались с И. Сталиным.

С возникновением радио «дипфейками» можно было считать реалистичные спектакли, которые иногда приводили к непредсказуемой реакции со стороны

⁵ Дипфейки: кому и зачем нужны? // VC.ru. 29.04.2020. URL: <https://vc.ru/ml/123982-dipfeyki-komu-i-zachem-oni-nuzhny> (дата обращения: 15.09.2020).

⁶ Дипфейки: что это за технология и почему она опасна // РБК. URL: <https://trends.rbc.ru/trends/industry/5de101619a79474a179f16db> (дата обращения: 15.09.2020).

⁷ Mervosh S. Distorted Videos of Nancy Pelosi Spread on Facebook and Twitter, Helped by Trump // The New York Times. 24.05.2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/05/24/us/politics/pelosi-doctored-video.html> (accessed: 15.09.2020).

⁸ Кошкин П.Г. Американская журналистика и постправда. — М.: Весь Мир, 2019. С. 42.

⁹ Нет на фотографии — нет проблемы: как Сталин убирал людей со снимков // Москва24. 03.04.2014. URL: <https://www.m24.ru/articles/fotografii/03042014/41616> (дата обращения: 15.09.2020).

аудитории. Так, 30 октября 1938 г. американцев охватила паника: США якобы подверглись атаке инопланетян, которые уничтожали все на своем пути. Таким образом жители Соединенных Штатов восприняли радиоспектакль, сделанный по мотивам известного романа Г. Уэллса «Война миров». Накануне Хэллоуина спектакль поставили в эфир и симулировали максимально реалистичные условия: сначала был прогноз погоды, потом начался концерт, но его внезапно прервали сообщения радиоведущих о необычных вспышках в небе, потом — упавшем на американскую ферму метеорите и выбравшемся из него пришельцах, затем — о массовых расправах над людьми и многочисленных жертвах, и наконец — о мобилизации американской армии. В кульминации прозвучал звук взрыва и последовала театральная пауза. Американцы поверили в розыгрыш: телефонные линии в тот день были перегружены, а испуганные люди обращались в полицию, клиники и больницы, чтобы спастись от мнимой угрозы. Кто-то просто выбегал из дома, садился в автомобили и пытался уехать из города, формируя большие пробки на дорогах¹⁰.

«Дипфейки» как «черные лебеди»

Специфика же современных «дипфейков» такова, что они потенциально могут стать «черным лебедем», то есть непредсказуемым событием, способным иметь серьезные локальные и глобальные последствия или привести к коренным изменениям в стране, регионе или мире. Сегодня мир живет в состоянии постоянных и быстрых изменений, поэтому к термину «дипфейк» целесообразно применить концепцию управления рисками, то есть оценить возможности возникновения определенных рисков и их последствий в системе координат фальшивых видео- или аудиозаписей.

В теории управления рисками всегда существует несколько сценариев — событий и их потенциального влияния на окружающую среду и людей. К первым относятся события с низким негативным потенциалом: они, как правило, никогда не случаются, а если и происходят, то не имеют столь разрушительного эффекта на тот или иной уклад (*low impact / low probability*). На такие случаи обычно не обращают внимания, и они не становятся темой научных и журналистских статей. Ко вторым типам событий относятся инциденты, которые, скорее всего, произойдут, но не будут иметь больших негативных последствий (*low impact / high probability*). Такие риски попадают в поле зрения экспертов, но никогда не становятся главными в аналитической и академической повестках, а сопутствующими. К третьему виду относятся события с низкой вероятностью, но с высоким разрушительным потенциалом (*high impact / low probability*). К таким рискам политики, военные и аналитики всегда уделяют пристальное внимание. Наконец, в-четвертых, в мире происходят и неизбежные ситуации, когда вероятность кризиса высока и последствия от него тоже будут крайне негативными (*high impact / high probability*). Эти проблемы явно будут в центре внимания военно-политических и интеллектуальных элит¹¹.

Если «дипфейки» поместить в эту систему координат, то они могут оказаться как между рисками третьей и четвертой категорий, так и между рисками первой и второй группы. Многое зависит от контекста. Так, развлекательные фальшивки, например, видеопародии на звезд кино, музыки и спорта окажутся в первой и второй категориях, так как в худшем случае (и довольно редко) могут нанести всего лишь небольшой репутационный ущерб. Однако аудиовизуальные подлоги политического

¹⁰ Черняков Е. 3 истории о шутках в СМИ, вызвавших массовую панику // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2013/10/30/shutki-site.html> (дата обращения: 15.09.2020).

¹¹ Risk Impact / Probability Charts // Mind Tools. URL: https://www.mindtools.com/pages/article/newPPM_78.htm (accessed: 15.09.2020).

характера создают риски третьей и четвертой категории, и они могут быть использованы как во внешне-, так и во внутривластической борьбе.

Например, американская разведка или спецслужбы другой страны могут легко создать подложное, но реалистичное видео, в котором председатель Китайской народной республики (КНР) Си Цзиньпин якобы объявляет о том, что присваивает спорные территории — острова в Юго-восточном и Южно-китайском морях (на них также претендуют Япония и страны Юго-Восточной Азии). Это может привести к потенциальному конфликту в регионе. В то же время, если американский президент объявит о том, что войска США дислоцируются на спорных островах данного региона, то это может вызвать рост националистических настроений как в Китае, так и за его пределами. В конечном итоге «дипфейки» в данной ситуации могут обострить противостояние Китая и США, последствия которого сложно предугадать.

Особую опасность вызывают возможные «дипфейки», касающиеся стратегической безопасности, а именно ядерного и космического потенциала государств. Если лидер одной из ядерных держав в видео объявит о ядерном ударе или столкновении спутников двух конфликтующих субъектов, то последствия также могут быть колоссальными не только для отдельной страны, но и для всей планеты.

Факторы формирования «дипфейков»

Выделим четыре фактора, способствующие формированию аудиовизуальных фейков. Первым и главным из них являются современные технологии: с каждым годом они совершенствуются, и становится сложнее отличить сфабрикованное видео от реального. Благодаря технологиям машинно-компьютерного обучения и искусственным нейронным сетям алгоритмы по созданию «дипфейков» прогрессируют¹².

Второй фактор — это продолжающийся рост количества информации в Сети и интеллектуальная утомляемость пользователей интернета. Переизбыток публикаций, информационный шум, клиповое мышление — все это притупляет критическое восприятие, особенно, в моменты, когда человек устает и пытается делегировать обработку информации третьим лицам. Именно в такие моменты аудитория становится наиболее уязвима для манипуляции.

Третий фактор — рост конфликтного потенциала между державами в мире, когда огромное количество стран не могут поделить территории или пытаются восстановить историческую справедливость, когда одно государство чувствует свою уязвимость и проявляет политическую агрессию к соседям или оппонентам. Вероятность конфликта есть как между региональными державами, так и между крупными государствами, например, между Китаем и Россией, с одной стороны, и США — с другой. Уже существующие конфликты: войны на Ближнем Востоке, нестабильность на постсоветском пространстве и Азиатско-Тихоокеанском регионе, например, территориальные споры в Южно-китайском и Восточно-китайском морях, а также возможный крах политических режимов в некоторых странах Латинской Америки — все это создает массу возможностей для «дипфейков».

Четвертый фактор — сокращение времени на принятие политических решений в современном мире технологий. Сегодня время идет крайне быстро, и скорость реакции на внешние раздражители определяет успех или поражение в политической парадигме. Лидеры, как правило, исходят из сомнительного постулата: чем быстрее политик отвечает на события, тем более эффективным и профессиональным он считается. Однако данное мышление имеет свои «побочные эффекты»: у политиков формируется ложное представление о том, что оперативность определяет их успех и

¹² Words We're Watching: 'Deepfake'. Merriam-Webster Dictionary. URL: <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/deepfake-slang-definition-examples> (accessed: 15.09.2020).

профессиональную состоятельность. Отсюда — морально-эмоциональное давление на человека и, как следствие, большая вероятность допустить ошибку. В данной ситуации очень легко поверить тому, что показывается в сфабрикованных видеоматериалах, случайно начать конфликт или даже войну с внешнеполитическим оппонентом.

Таким образом, «дипфейки» представляют угрозу не только для национальных интересов отдельной страны, но могут стать и глобальной угрозой в случае самого негативного сценария.

Учитывая потенциальное подрывное влияние «дипфейков» на глобальную и национальную безопасность стран, этому вызову должно уделяться больше внимания как на политическом, так и на академическом уровнях. На данном этапе странам следует определиться, как эту проблему — новый вид мягких угроз (киберугрозы) — регулировать с технической и юридической точек зрения.

Что касается технологического аспекта данной проблемы, то уже сегодня многие интернет-компании работают над алгоритмами, которые смогли бы распознавать «дипфейки». Так, *Facebook* организовал конкурс на лучшую программу по обнаружении сложных фейков в аудиовизуальных материалах¹³. Проблема остается только в том, как внедрить эти технологии в массовых масштабах. По сути, в будущем мир будет наблюдать за соревнованием алгоритмов — тех, которые производят «дипфейки», и тех, которые распознают их.

С правовым регулированием ситуация сложнее, так как у каждой страны свое законодательство, и крайне важно, чтобы оно не вступало в конфликт с международным. В качестве альтернативы могут быть созданы структуры в рамках ООН, ОБСЕ или других международных организаций, чтобы отслеживать роль «дипфейков» в политике уже сейчас. Это превентивная мера. Также приветствуется формирование локальных центров на базе правительственных структур, в которые вошли бы журналисты, специалисты по современным технологиям, эксперты по международному праву и сами политики. Все группы интереса должны действовать сообща. Только так можно снизить возможный негативный эффект «дипфейков» на международные отношения.

В мире уже существуют прецеденты борьбы с «дипфейками». Например, в Соединенных Штатах «дипфейки» считаются угрозой национальной безопасности, и в Калифорнии некоторые сфабрикованные видео запретили законодательно¹⁴. Пример отдельного американского штата говорит о том, что уже сейчас следует формировать международное право по контролю над информационным оружием, которым являются «дипфейки», и вводить определенную ответственность за применение сфабрикованных видео, в зависимости от их потенциальных последствий для национальной безопасности, региональной и глобальной стабильности. Все эти вопросы странам предстоит проработать в ближайшем будущем.

¹³ Дипфейки: кому и зачем нужны? // VC.ru. 29.04.2020. URL: <https://vc.ru/ml/123982-dipfeyki-komu-i-zachem-oni-nuzhny> (дата обращения: 15.09.2020).

¹⁴ Там же.

Деятельность международных правозащитных организаций в Латинской Америке

В статье проанализированы структура и содержание докладов международных правозащитных организаций о ситуации в Латинской Америке за 2019 г., характер их взаимодействия с национальными правительствами стран региона, а также образ международных правозащитных организаций в крупнейших латиноамериканских СМИ. Автор приходит к выводу, что доклады и заявления правозащитных организаций могут использоваться для манипуляции общественным мнением и делегитимации власти. В свою очередь, конструируемый в масс-медийном дискурсе образ международных правозащитных организаций является неоднозначным и определяется идеологическими ориентациями СМИ.

Ключевые слова: международные организации, права человека, правозащитная деятельность, Международная амнистия, Латинская Америка.

Проблема защиты прав человека в начале XXI в. находится в фокусе внимания мирового сообщества. В настоящее время данная проблема имеет два аспекта. С одной стороны, подавляющее большинство стран мира признает необходимость защиты прав человека и их универсальный характер, осуждает систематические нарушения прав человека в различных регионах мира. С другой стороны, нарушения прав человека нередко используются для легитимации вмешательства во внутренние дела суверенных государств, подчас вооруженного. Практика гуманитарных интервенций служит дополнительным фактором политизации деятельности правозащитных организаций, что обуславливает актуальность их изучения.

Установление демократических режимов в большинстве стран Латинской Америки способствовало утверждению прав человека законодательным путем, осуждению их нарушения в годы существования военных авторитарных режимов. Однако законодательное закрепление прав человека не всегда сопровождалось неукоснительным их соблюдением в реальной политической практике. В связи с этим представляет интерес исследование деятельности международных неправительственных правозащитных организаций, осуществляющих независимый мониторинг соблюдения прав человека в регионе. В настоящем исследовании рассмотрены такие крупнейшие международные правозащитные организации, как *Human Rights Watch* и *Amnesty International*. В данной работе представлены результаты дискурс-анализа документов международных правозащитных организаций, а также итоги изучения политического масс-медийного дискурса правозащитной тематики. Теоретической основой исследования является конструктивизм как общеметодологическая концепция, направленная на изучение субъективных аспектов международных отношений и мировой политики.

В российской и зарубежной историографии существует большое число исследований, посвященных международным правозащитным организациям. Так,

* Клещенко Людмила Леонидовна – к.полит.н., старший преподаватель кафедры политологии факультета истории и социальных наук РГПУ им А.И. Герцена (ludmila.popova2011@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 01.06.2020.

в работах Т. Бовен¹, С. Карденас², А.О. Наумова³, Д.А. Истамовой⁴ рассмотрены юридические аспекты их деятельности, а также эволюция их роли в мировой политике. В материале А.И. Гребенщикова⁵ представлен обзор докладов международных правозащитных организаций за 2017 г. В статьях А.Т. Асанова⁶, Д.А. Добрынина⁷, М.Ю. Мохнаткиной⁸ проанализирована деятельность международных правозащитных организаций в различных странах и регионах мира. В то же время специфика репрезентации Латинской Америки в докладах международных неправительственных правозащитных организациях остается малоизученным вопросом, что определяет научную новизну настоящего исследования.

Доклады международных правозащитных организаций за 2019 г.: структура и содержание

27 февраля 2020 г. был опубликован годовой отчет *Amnesty International* о состоянии прав человека в обеих Америках за 2019 г. Во введении подчеркивается, что основными препятствиями для реализации прав человека в регионе остаются высокий уровень социально-экономического неравенства, коррупция, насилие, деградация окружающей среды, слабость институтов. Особое внимание уделяется следующим проблемам. Во-первых, массовым протестам и чрезмерной реакции властей на них. Во-вторых, проблеме доступа к правосудию и противодействию безнаказанности. При этом отмечается ряд позитивных тенденций в данном направлении, в частности, возобновление расследования дела об исчезнувших студентах в Мексике. В-третьих, проблеме отсутствия безопасности для правозащитников и журналистов в регионе. Бразилия, Гондурас, Мексика, Колумбия характеризуются как страны с самым большим количеством убийств правозащитников. В-четвертых, проблеме соблюдения прав женщин и девочек. Отмечается, что в Латинской Америке и Карибском бассейне достигнут значительный прогресс в деле обеспечения гендерного равенства в политике, образовании и занятости, но остается актуальной такая проблема, как насилие в отношении женщин. В-пятых, проблеме защиты репродуктивных и сексуальных прав: 97% женщин региона все еще живут в странах, где право на аборт ограничено. Кроме того, выделены такие

¹ *Theo van Boven*. The role of non-governmental organizations in international human rights standart-setting: a prerequisite of democracy // *California Western International Law Journal*. 2015, No. 2, Vol. 20. P. 207-225.

² *Cardenas S.* Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope. University of Pennsylvania Press, 2010. P. 264.

³ *Наумов А.О.* Роль «Международной амнистии» в системе глобального управления: история и современность // *Мировая политика*. 2019. № 4. С. 73-88; *Наумов А.О.* Международные неправительственные организации и проблемы глобального управления // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2013. № 39. С. 49-76.

⁴ *Истамова Д.А.* Деятельность международных правозащитных организаций. Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения. / Сборник статей по материалам XXII международной научно-практической конференции. 2019. С. 51-56.

⁵ *Гребенщиков А.И.* Анализ ежегодных отчетов международных правозащитных организаций. Сборник материалов международных научно-практических конференций. / Под редакцией А.А. Коротких. 2018. С. 327-334.

⁶ *Асанова А.Т.* Проблемы балканского народа в деятельности международных организаций в конце XX – начале XXI века // *Научные проблемы гуманитарных исследований*. 2012. № 7. С. 5-14.

⁷ *Добрынин Д.А.* «Международная амнистия» и чехословацкое правозащитное движение 1977-1989 гг. // *Россия и современный мир*. 2018. № 3. С. 196-203; *Добрынин Д.А.* Оппозиционное движение в ГДР: влияние неправительственной организации «Международная амнистия» // *Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки*. 2017. № 5. С. 5-13.

⁸ *Мохнаткина М.Ю.* Деятельность международных правозащитных организаций по проблемам беженцев из Сирии // *Научно-методический электронный журнал «Концепт»*. 2016. Т. 4. С. 21-25.

проблемы, как права коренного населения, климатический кризис, а также права мигрантов и беженцев. Указаны три крупных направления миграции: бегство никарагуанцев в Коста-Рику, бегство венесуэльцев в страны Южной Америки, и движение из центральноамериканских стран через Мексику в США.

Среди стран региона наибольшее внимание в докладе уделено Бразилии (3,5 страницы текста при среднем показателе 2,5 страницы на страну); Мексике (4 страницы), Колумбии (4,5 страницы), США (6 страниц), Венесуэле (6 страниц). Характеризуя ситуацию с правами человека в этих странах, авторы доклада обращают внимание на следующие наиболее серьезные проблемы.

Бразилия. Называется экологический кризис в Амазонии и связанные с ним нарушения прав коренного населения. Констатируется увеличение числа убийств, совершенных полицией, усиление давления на организации гражданского общества, убийства экологических активистов.

Мексика. Отмечается преследование правозащитников и журналистов, насилие в отношении женщин, лишение федерального государственного финансирования общественных организаций. Зарегистрированы милитаризация охраны общественного порядка, похищения людей, пытки и жестокое обращение. Обращается внимание на усиление миграционного контроля и плохие условия содержания людей в миграционных центрах. Отмечается прогресс в вопросе признания прав ЛГБТИ.

США. Значительная часть доклада, посвященная США, затрагивает права латиноамериканцев. Отмечается проблема нарушения прав беженцев и мигрантов. Также названы такие проблемы, как высылка, разделение семей, игнорирование международных правозащитных механизмов, преследование правозащитников, защищающих права беженцев и мигрантов.

Венесуэла. Констатируется беспрецедентный кризис в области прав человека в стране. Отмечается масштабная кампания по борьбе с инакомыслием, в том числе, усиление цензуры, кибератаки и блокировка оппозиционных СМИ. Зарегистрированы нарушения прав коренных народов, внесудебные казни, произвольные задержания, переполненность тюрем, пытки задержанных, чрезмерное применение силы и незаконные убийства со стороны сил безопасности. Отмечается вмешательство исполнительной власти в деятельность судов. При этом говорится, что нехватка продовольствия, питьевой воды, электричества, доступа к товарам первой необходимости привела к массовому исходу венесуэльцев из страны: число беженцев достигло 4,8 млн человек. В то же время такие страны, как Чили и Перу ограничили доступ венесуэльцев к процессам предоставления убежища, нарушив право народа требовать международной защиты.

Колумбия. Отмечается невыполнение правительством условий мирного соглашения с повстанцами, замедленный темп земельной реформы (земельная проблема стала одной из основных причин гражданской войны в стране). В докладе говорится об убийствах правозащитников, представителей коренных народов, о безнаказанности за совершенные в годы вооруженного конфликта преступления. Заявлено о несправедливости и бедности сельского населения, особенно афроколумбийцев и коренных народов. Отмечаются продолжающиеся нарушения прав граждан в ходе вооруженного конфликта с Армией Национального Освобождения и другими группировками (особое внимание уделено гибели детей в ходе операции колумбийской армии).

В годовом докладе *Human Rights Watch*, опубликованном 15 января 2020 г., основное внимание уделяется Китаю (именно Китай назван главной угрозой правам

человека, этой стране посвящено 13 страниц текста)⁹. Относительно обеих Америк необходимо отметить, что многие страны не попали в годовой отчет. Наибольшее внимание уделяется таким странам, как США (16 страниц при среднем показателе 6,5 страниц на страну), Венесуэла (9,5), Мексика (9,5 - для сравнения, столько же написано в докладе и о России), Бразилия (8), Колумбия (8). Также представлены такие страны, как Аргентина (5 страниц), Боливия (6,5 страниц), Чили (5,5), Куба (6,5), Эквадор (6,5), Сальвадор (5), Гватемала (4,5), Гондурас (6,5), Никарагуа (5), Перу (5). Какие вопросы оказались в фокусе внимания этой международной организации?

Бразилия. Упоминается уничтожение лесов в Амазонии, нарушение экологических прав и прав коренного населения. Говорится о превышении полицией своих полномочий при борьбе с преступностью, неудовлетворительные условия содержания в тюрьмах и пытки. При этом отмечается рост насилия против полиции (в том числе, убийства полицейских). Называются ограничения прав ЛГБТ, преследования журналистов, правозащитников и общественных организаций, ограничения прав инвалидов, прекращение расследования преступлений диктаторского режима (1964–1985 гг.), отказ от компенсаций его жертвам.

Мексика. Отмечаются нарушения прав человека, совершенные силами безопасности, пытки, похищения людей. В докладе говорится о жестоком обращении с мигрантами, безнаказанности и коррупции, ограничении доступа к сексуальным и репродуктивным правам. Зарегистрированы внесудебные казни; нападения на журналистов и правозащитников. Отмечается, что похищения людей часто не расследуются, несмотря на принятие в 2017 г. Закона о насильственных исчезновениях.

Колумбия. В докладе заявлено о насилии в отношении гражданских лиц (представителей коренных народов, афроколумбийцев, правозащитников и журналистов), насильственных перемещениях. Говорится о препятствиях на пути реституции земель, нарушениях международного гуманитарного права, военных преступлениях, совершаемых незаконными вооруженными формированиями. В разделе «Основные международные акторы» отмечается, что Колумбия остается получателем помощи от США, в том числе, военной.

Венесуэла. Отмечается подавление инакомыслия с помощью насильственных методов. Заявлено о нехватке медикаментов и продуктов питания, коллапсе системы здравоохранения. Говорится о цензуре и самоцензуре СМИ, внесудебных казнях, о безнаказанности за нарушения прав человека, о преследованиях оппозиционных парламентариев, о перенаселенности тюрем, чрезмерном использовании предварительного заключения. Отмечается, что массовый исход венесуэльцев, спасающихся от репрессий и дефицита, является самым крупным миграционным кризисом в новейшей латиноамериканской истории.

Относительно ситуации с правами человека в государствах Центральной Америки, особую озабоченность международных правозащитных организаций вызывает проблема организованной преступности и насилия, провоцирующих массовый исход граждан на север, а также коррупция и условия содержания в тюрьмах.

Таким образом, можно заключить, что в докладах двух международных правозащитных организаций наибольшее внимание уделено одни и тем же странам: это крупнейшие страны региона (Бразилия, Мексика), а также страны, в которых существуют острые политические конфликты (Венесуэла, Колумбия). Круг проблем, затронутых в докладах, практически идентичен, отличие составляет только наличие

⁹ Human Rights Watch world report 2020: events of 2019. Human Rights Watch. URL: https://www.hrw.org/sites/default/files/world_report_download/hrw_world_report_2020_0.pdf (дата обращения: 21.05.2020).

раздела о ключевых международных акторах в материале *Human Rights Watch*. Представляется, что тот факт, что две организации сосредоточили свое внимание на одних и тех же проблемах, служит дополнительным подтверждением их актуальности.

Взаимодействие международных правозащитных организаций с правительствами стран Латинской Америки

Необходимо отметить, что деятельность правозащитных организаций в регионе нередко подвергается критике как в заявлениях государственных деятелей, так и в СМИ. Международные правозащитные организации обвиняются в коммерциализации их деятельности, ангажированности, вмешательстве во внутренние дела суверенных государств¹⁰. Характер задач международных правозащитных организаций, специфика их деятельности в ряде случаев приводит к конфликтам с национальными правительствами. Так, в 2020 г. Венесуэла отказалась сотрудничать с Межамериканской комиссией по правам человека, непустила ее эмиссаров в страну. *Amnesty International* совместно с другими организациями (*Human Rights Watch*, Центром прав человека Католического университета Андреаса Бельо, «Солидарным действием» и др.) годом ранее подала иск против президента этой страны в Международный уголовный суд, обвинив его в преступлениях против человечества.

Amnesty International заявляет, что по меньшей мере с 2017 г. правительство Н. Мадуро (2013 – н.в.) санкционирует систематическое применение внесудебных казней, произвольных задержаний и репрессий против оппозиции, потому ситуация требует международного правосудия¹¹. Совершенные силами правопорядка в период 21–25 января 2019 г. преступления носят не случайный характер, но являются организованными и спланированными акциями. Учитывая масштаб такой политики репрессий: количество жертв и ее временные и пространственные характеристики, данные действия органов власти международная организация квалифицирует как преступления против человечества. В ходе протестов января 2019 г. в Венесуэле, по данным *Amnesty International*, были убиты не менее 47 человек, по меньшей мере 33 из них были убиты сотрудниками органов безопасности. 11 случаев *Amnesty International* квалифицирует как внесудебные казни¹². Организация рекомендует создать комиссию по расследованию репрессий против оппозиции в Венесуэле на базе Совета по правам человека ООН. Действия правительства Венесуэлы по отказу от сотрудничества с правозащитными организациями (например, решение заблокировать визит в страну Межамериканской комиссии по правам человека) *Amnesty International* трактует как попытки скрыть серьезные нарушения прав человека и нарушения международного права властями этой страны¹³.

В свою очередь, президент Венесуэлы считает обвинения международных организаций в нарушении прав человека предвзятыми. Он либо игнорирует их, либо обвиняет в бездоказательности. В частности, в ответ на доклад Верховного комиссара

¹⁰ Intrigas y tragedias // Ultimas Noticias. 19.07.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/opinion/intrigas-y-tragedias/> (дата обращения: 31.05.2020).

¹¹ Venezuela: Crímenes de lesa humanidad requieren una respuesta contundente de la justicia internacional. Amnesty International. 14.05.2019. URL: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/05/venezuela-crimes-against-humanity-require-response-from-international-justice-system/> (дата обращения: 31.05.2020).

¹² Ibid.

¹³ Venezuela: Maduro intenta evadir escrutinio internacional al bloquear la entrada de la CIDH. Amnesty International. 04.02.2020. URL: <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/02/venezuela-maduro-intenta-evadir-escrutinio-internacional-bloquear-cidh/> (дата обращения: 31.05.2020).

ООН по правам человека, с которым правительство Н. Мадуро не согласно по 70 пунктам, было заявлено, что доклад содержит ошибки в методологии¹⁴.

Международные правозащитные организации в зеркале латиноамериканских СМИ

Освещение ситуации с обвинениями правозащитных НПО в адрес правительства Венесуэлы в СМИ показывает, что по отношению к проблеме конфликтов государства с правозащитными организациями СМИ редко остаются объективными. Зачастую СМИ занимают ту или иную позицию в зависимости от своей идеологической направленности. В частности, это проявляется в том, что материалы о данном конфликте представлены в форме монолога, без учета позиции второй стороны. Такая манера подачи материала о деятельности правозащитных организаций характерна для оппозиционных изданий. В частности, материал в *El Nacional* более чем наполовину состоит из цитат доклада *Amnesty International* «Жажда справедливости: преступления против человечности в Венесуэле», не приводится информации о позиции официальных властей страны по поводу событий, изложенных в докладе¹⁵.

Лояльные режиму Н. Мадуро *Ultimas Noticias* предпочли полностью проигнорировать противостояние *Amnesty International* и руководства Венесуэлы. В то же время нельзя сказать, что проправительственные СМИ не обращаются к докладам и заявлениям международных правозащитных организаций. Если в последних критика направлена на другие страны и регионы мира, *Ultimas Noticias* цитируют заявления правозащитных НПО, как, например, в случае с осуждением применения насилия в Гондурасе¹⁶, Саудовской Аравии¹⁷, США¹⁸, Боливии¹⁹, Чили²⁰, Колумбии²¹. В этих публикациях деятельность правозащитных организаций освещается в позитивной тональности: авторы материалов используют манипулятивный прием «экспертное

¹⁴ Crisis en Venezuela: el gobierno de Maduro rechaza el «parcializado» informe en que Bachelet denuncia torturas y ejecuciones extrajudiciales // BBC news. 05.07.2019. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48877949> (дата обращения: 31.05.2020).

¹⁵ Amnistía Internacional documenta crímenes de lesa humanidad en Venezuela // El Nacional. 14.05.2019. URL: https://www.elnacional.com/mundo/amnistia-internacional-documenta-crimes-lesa-humanidad-venezuela_282295/ (дата обращения: 31.05.2020).

¹⁶ Gobierno de Honduras militariza el país // Ultimas Noticias. 21.06.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/politica/gobierno-de-honduras-militariza-el-pais/> (дата обращения: 31.05.2020).

¹⁷ Aumentan detenciones y torturas de palestinos en Riad // Ultimas Noticias. 07.09.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/mundo/aumentan-detenciones-y-torturas-de-palestinos-en-riad/> (дата обращения: 31.05.2020).

¹⁸ AI reclama liberación de los 40 mil migrantes en EEUU por covid-19 // Ultimas Noticias. 08.04.2020. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/general/ai-reclama-liberacion-de-los-40-mil-migrantes-en-eeuu-por-covid-19/> (дата обращения: 31.05.2020).

¹⁹ Evo Morales reitera denuncias de represión en Bolivia // Ultimas Noticias. 13.03.2020. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/general/evo-morales-reitera-denuncias-de-represion-en-bolivia/> (дата обращения: 31.05.2020); «Áñez viola la Constitución al restituir al ministro de Defensa» // Ultimas Noticias. 11.03.2020. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/general/anez-viola-la-constitucion-al-restituir-al-ministro-de-defensa/> (дата обращения: 31.05.2020).

²⁰ Acusan a exministro chileno por violación de derechos humanos // Ultimas Noticias. 13.12.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/mundo/acusan-a-exministro-chileno-por-violacion-de-derechos-humanos/> (дата обращения: 31.05.2020).

²¹ Autopsia de Dilan Cruz confirma que fue un «homicidio violento» // Ultimas Noticias. 28.11.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/mundo/autopsia-de-dilan-cruz-confirma-que-fue-un-homicidio-violento/> (дата обращения: 31.05.2020); Decretan toque de queda en toda Bogotá // Ultimas Noticias. 23.11.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/mundo/decretan-toque-de-queda-en-tres-localidades-de-bogota/> (дата обращения: 31.05.2020).

мнение», подкрепляя свою позицию (осуждение нарушения прав человека в вышеуказанных странах) отсылкой на заявления правозащитных НПО. В другом материале *Ultimas Noticias*, где речь идет о докладе Управления Верховного комиссара по правам человека ООН по ситуации с нарушением прав человека в Венесуэле, деятельность правозащитных организаций, напротив, критикуется в ироническом ключе²².

Другим примером страны, которой правозащитные НПО уделяют в последние годы повышенное внимание, является Бразилия. Здесь отношения между правозащитными организациями и федеральной властью тоже можно охарактеризовать как конфликтные. Как отмечается в ежегодном докладе *Amnesty International*, президент Ж. Болсонару (2019 – н.в.) еще в ходе своей избирательной кампании 2018 г. использовал антиправозащитную риторику, а в течение своего пребывания в должности не только критиковал работу НПО, но и пытался ограничить их деятельность, в частности, с помощью принятия законодательства, усиливающего бюрократический контроль над ними²³. Помимо законодательных ограничений деятельности организаций гражданского общества, обострилась и проблема безопасности их активистов, особенно экологических организаций и коренных народов²⁴.

В 2020 г. бразильские НПО подготовили совместное заявление в Совет по правам человека ООН в связи с данной деятельностью президента. В обращении делается вывод о резком ухудшении ситуации с правами человека в первый год пребывания на своем посту Ж. Болсонару. Правительство Ж. Болсонару, в свою очередь, отвергло обвинения правозащитных организаций, назвав их необоснованными. В заявлении подчеркивается, что Бразилия соблюдает все обязательства по соблюдению прав человека, для их защиты можно обращаться к национальной правоохранительной системе, которая является полностью независимой²⁵. В 2020 г. появляется еще одна причина для критики президента Бразилии международными правозащитными организациями: его позиция по проблеме противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-19). НПО обвиняют президента в саботаже усилий министерства здравоохранения по замедлению распространения заболевания²⁶.

При этом крупнейшее бразильское издание *El Pais* обращается преимущественно к тем материалам международных правозащитных организаций, которые не затрагивают ситуацию внутри страны. Большинство материалов НПО, содержащих прямую критику политики Ж. Болсонару, не освещены изданием, за исключением материала о заявлении *Human Rights Watch* по вопросу убийства экологических активистов²⁷. Издание *O Globo*, напротив, активно печатает материалы,

²² Intrigas y tragedias // Ultimas Noticias. 16.07.2019. URL: <http://ultimasnoticias.com.ve/noticias/opinion/intrigas-y-tragedias/> (дата обращения: 31.05.2020).

²³ Human Rights in the Americas. Review of 2019. Amnesty International. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0113532020ENGLISH.PDF> (дата обращения: 21.05.2020).

²⁴ Ibidem

²⁵ Governo Bolsonaro diz que acusações apresentadas na ONU são infundadas // BOL Notícias Internacional. 11.03.2020. URL: <https://www.bol.uol.com.br/noticias/2020/03/11/governo-bolsonaro-diz-que-acusacoes-apresentadas-na-onu-sao-infundadas.htm> (дата обращения: 31.05.2020).

²⁶ Brazil: Bolsonaro Sabotages Anti-Covid-19 Efforts. Human Rights Watch. 10.04.2020. URL: <https://www.hrw.org/news/2020/04/10/brazil-bolsonaro-sabotages-anti-covid-19-efforts> (дата обращения: 31.05.2020).

²⁷ Brasil só julgou 14 dos 300 assassinatos de ambientalistas da última década // El Pais. 17.09.2019. URL: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/16/politica/1568661819_648829.html (дата обращения: 31.05.2020).

содержащие критику президента: от проблемы поджогов лесов Амазонии²⁸ до безнаказанности за совершенные преступления²⁹ и неэффективности противодействия COVID-19³⁰. Представляется, что более оппозиционные издания чаще цитируют доклады и заявления международных правозащитных организаций, содержащие критику действий национальных правительств, поскольку распространение таких материалов может способствовать их делегитимации.

Не существует единого мнения исследователей по вопросу о том, являются ли международные неправительственные организации самостоятельными акторами мировой политики, или действуют в интересах тех или иных государств. Этот вопрос выходит за рамки данной статьи, он был освещен рядом исследователей³¹. Тем не менее, необходимо отметить, что различные акторы политического процесса в Латинской Америке, как СМИ, так и политические лидеры, используют деятельность международных правозащитных организаций для достижения собственных политических целей, нередко освещая информацию, предоставляемую правозащитными НПО, избирательно. Как показывает анализ освещения данных материалов в СМИ, доклады правозащитных организаций могут использоваться для манипуляции общественным мнением и делегитимации власти. В свою очередь, конструируемый в масс-медийном дискурсе образ международных правозащитных организаций является неоднозначным и определяется во многом идеологическими ориентациями изданий.

²⁸ Bolsonaro colocou em prática discurso contra os direitos humanos, diz Anistia Internacional // O Globo. 27.02.2020. URL: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-colocou-em-pratica-discurso-contra-os-direitos-humanos-diz-anistia-internacional-1-24274706> (дата обращения: 31.05.2020); Governos estaduais favorecem pecuária ilegal na Amazônia, diz Anistia Internacional // O Globo. 26.11.2019. URL: <https://oglobo.globo.com/sociedade/governos-estaduais-favorecem-pecuaria-ilegal-na-amazonia-diz-anistia-internacional-1-24100400> (дата обращения: 31.05.2020); ONG Human Rights Watch acusa governo federal de sabotar ações do Ibama // O Globo. 20.05.2020 URL: <https://oglobo.globo.com/sociedade/ong-human-rights-watch-acusa-governo-federal-de-sabotar-aco-es-do-ibama-1-24435553> (дата обращения: 31.05.2020).

²⁹ Anistia Internacional projeta imagens de Marielle em prédios públicos do Rio pelos 20 meses do assassinato // O Globo. 13.11.2019. URL: <https://oglobo.globo.com/rio/anistia-internacional-projeta-imagens-de-marielle-em-predios-publicos-do-rio-pelos-20-meses-do-assassinato-24079861> (дата обращения: 31.05.2020).

³⁰ 'Bolsonaro atrapalha esforços anti-Covid-19', diz Humans Rights Watch // O Globo. 11.04.2020. URL: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-atrapalha-esforcos-anti-covid-19-diz-humans-rights-watch-1-24366043> (дата обращения: 31.05.2020).

³¹ Mearsheimer J. The false promise of international institutions // International security. 1994–1995. Vol. 19. N 3. P. 5-49; Barnett M., Finnemore M. The politics, power and pathologies of international organizations // International organization. 1999. Vol. 53. № 4. P. 699-732; Barkin J. S. International Organization: Theories and Institutions. Palgrave Macmillan. 2006. P. 198.

Матюхова Е.И.*

Деятельность Германии по вопросам миграции в «Большой двадцатке»

В статье рассматривается проблема регулирования миграционных процессов в современном мире. Германия как наиболее пострадавшее государство в Европейском союзе во время миграционного кризиса 2015 г. взяла на себя руководящую роль по управлению миграцией не только на национально-государственном, но и на межправительственном уровне. «Группа двадцати» как важный неформальный форум глобального управления, объединяющий ведущие мировые экономические и политические державы, дает ФРГ уникальную возможность для продвижения своего опыта регулирования миграции для формирования глобальной повестки.

Ключевые слова: Германия, G20, T20, Платформа G20 Insights, миграционный кризис, миграционная политика

В условиях глобализации международная миграция, под которой понимается «перемещение лиц за пределы своего обычного места жительства через международную границу в страну, гражданами которой они не являются¹», приобретает все большее значение как глобальная проблема. Увеличение числа мигрантов – как количественно, так и пропорционально – подтверждается и текущими экспертными оценками, которые зафиксированы в отчете ООН по проблемам миграции в мире. В 2019 г. всего в мире насчитывалось около 272 млн международных мигрантов, в то время как в 2015 г. – 244 млн чел². Особенно привлекательной страной для мигрантов является ФРГ, о чем также свидетельствуют статистические данные ООН: прирост иммиграции с 2000 г. в страну составил 4,2 млн чел. и достиг на 2019 г. 13,1 млн чел³.

Данная тенденция объясняется тем, что за последнее десятилетие одним из основных драйверов усиления миграционных потоков в Германии и в Европейском союзе в целом являются внутригосударственные и межгосударственные конфликты в развивающихся странах: новые столкновения на Ближнем Востоке, в особенности в Сирии, и старые конфликты в Афганистане и Сомали. Таким образом, в силу кризисных событий, происходящих в мире, в Германию резко увеличился приток такой категории мигрантов, как беженцы. Международная организация по миграции (МОМ) определяет беженца как «любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стало жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений,

* Матюхова Елизавета Игоревна – старший лаборант-исследователь Сектора международных организаций и глобального политического регулирования Отдела международно-политических проблем ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН (elizabeth080597@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 29.05.2020.

¹ International migration. Key Migration Terms. IOM UN Migration. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms> (дата обращения: 07.09.2020).

² World migration report 2020. IOM UN Migration. URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/wmr_2020.pdf (дата обращения: 07.09.2020).

³ Там же.

находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие опасений»⁴.

За ними в поисках лучшей жизни хлынула и волна так называемых экономических мигрантов, то есть лиц, которые покидают страну своего происхождения исключительно по экономическим причинам, с тем чтобы добиться существенного улучшения своих условий жизни⁵. Важно отметить, что экономические мигранты не имеют юридического права считаться беженцами. Однако провести грань между двумя категориями мигрантов достаточно трудно, поскольку в политически нестабильных странах исхода мигрантов существуют и такие явления, как голод и безработица.

Существенный экономический потенциал Германии естественным образом привлекает достаточно большое количество и трудовых иммигрантов – лиц, которые перемещаются из одного государства в другое или в пределах их собственной страны проживания с целью трудоустройства⁶.

Нынешний масштабный миграционный кризис внес существенные изменения в миграционную обстановку не только в ФРГ, но и в Европейском союзе. К тому же сложившаяся тенденция очевидно имеет не только региональный, но и глобальный характер, поскольку последствия международной миграции и потоков беженцев оказывают ощутимое влияние как на принимающие государства, так и на страны исхода миграции. Это обуславливает важность формирования эффективной системы управления миграцией на межрегиональном и глобальном уровне. При этом встают вопросы поиска адекватных механизмов управления иммиграцией и формирования новой миграционной политики на национальном уровне, отвечающей интересам и принимающего общества, и мигрантов. Перед Германией встала неотложная задача скорейшей адаптации своей экономической и социальной сферы под новых членов германского общества для того, чтобы предотвратить негативные последствия масштабной иммиграции и направить усилия на дальнейшее устойчивое и ответственное развитие страны.

Стремясь получить как можно больше преимуществ от массовой миграции, власти Германии не только предложили ряд разумных и целесообразных инициатив на национальном уровне, но и взяли на себя роль лидера по разработке и дальнейшей коммунитаризации миграционной политики ЕС.

При всем многообразии исследований, посвященных проблематике миграции в Германии в целом, специальные работы именно по специфике деятельности государства в «Большой двадцатке» по данному тематическому направлению отсутствуют. Изучение инициатив ФРГ по вопросам миграции в рамках «Группы двадцати», а также популяризация солидного опыта страны по регулированию миграции и интеграции мигрантов в принимающее общество представляет несомненный научный интерес с точки зрения формирования повестки дня в международных институтах.

Целью исследования является анализ продвижения проводимой Германией миграционной политики на уровень «Большой двадцатки», а также влияния деятельности государства на развитие дискуссий в экспертных кругах по данной тематике.

⁴ Refugee. Key Migration Terms. IOM UN Migration. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms> (дата обращения: 07.09.2020).

⁵ Economic migrant definition. UNHCR Master Glossary of Terms. URL: <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html> (дата обращения: 07.09.2020).

⁶ Labour migration. Key Migration Terms. IOM UN Migration. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms> (дата обращения: 07.09.2020).

Причины неэффективности системы управления миграцией

В области регулирования миграции существует ряд проблем, непосредственно мешающих создать эффективную международную систему управления данной сферой. К этим проблемам относится в первую очередь противоречивая и устаревшая национальная и международная политика предоставления убежища. В качестве примера можно привести Женевскую конвенцию о статусе беженцев, принятую в 1951 г. Данный международный документ, вступивший в силу 66 лет назад, уже не отражает современные реалии. За полвека в мире произошли значительные изменения, касающиеся потоков, видов и маршрутов миграции.

Немаловажным недостатком является и во многом неэффективная и бюрократическая структура финансирования не только на национальном, но и на международном уровне. В мире не только сохраняется дефицит доступного финансирования проектов, направленных на улучшение миграционной обстановки, но и присутствует проблема плохо скоординированного использования существующих ресурсов. Поскольку акторы не координируют свои действия, теряется часть средств. Более того, отсутствие эффективного управления приводит к задержкам финансовой поддержки мигрантов в лагерях беженцев⁷. Еще одной проблемой остается несправедливое распределение финансового бремени между странами, поскольку некоторые из них наиболее затронуты проблемой наплыва мигрантов. Поэтому так важно оказание помощи сильными государствами, которые могут взять на себя большую долю финансовых расходов.

Однако самой существенной проблемой является то, что в мире отсутствует система глобального управления миграцией. Вследствие этого каждая страна реагировала на кризис беженцев и мигрантов по-своему, в то время как действовать необходимо было согласованно.

Приоритеты саммита G20 при председательстве Германии

В современной международно-политической системе возрастает количество и усиливается роль негосударственных субъектов – международных организаций, региональных и международных институтов, чьей задачей является достижение стабильности и управляемости в мировой политике. Эти организации многостороннего сотрудничества, неважно являются ли они формальными или неформальными по своей природе, способствуют созданию благоприятной международной среды для регулирования спорных вопросов и кризисных ситуаций мирным путем. Будучи заинтересованной в создании и поддержании именно такой международной среды, Германия с конца 1990-х гг. активно участвует в работе ведущего форума многостороннего сотрудничества по наиболее важным аспектам международной экономической и финансовой повестки дня «Группе двадцати» (G20), или «Большой двадцатки».

Германия в 2017 г. заняла пост страны – ротационного председателя форума для координации и обсуждения важнейших международных проблем. Лозунг *«Формирование взаимосвязанного мира»* стал основным девизом саммита G20, проходившего в Гамбурге в 2017 г. под председательством ФРГ. По мнению канцлера Ангелы Меркель, современные большие вызовы не могут быть решены государствами, которые поддерживают исключительно свой собственный курс в духе изоляционизма или протекционизма. Ныне существующая система международных

⁷ The G20 Countries Should Assume Leadership of the Forced Migration Crisis and Mitigate the Deficiencies of the Existing Governance System. G20 Insights. URL: https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/03/Forced_Migration_The-G20-Countries-Should-Assume-Leadership-of-the-Forced-Migration-Crisis-and-Mitigate-the-Deficiencies-of-the-Existing-Governance-System.pdf (дата обращения: 10.02.2020).

отношений ни в коем случае не может быть возвращена к миру, существовавшему до глобализации. Именно поэтому Германия уделяет пристальное внимание развитию многостороннего сотрудничества на международном уровне, которое поможет совместными усилиями и наилучшим образом регулировать в том числе миграционную проблему, глобальную по своей сути и масштабу, которая потенцируется самими процессами глобализации⁸.

Важно отметить, что за прошедшие годы «Группа двадцати» существенно вышла за рамки изначально запланированных тем обсуждений. Высшее политическое руководство стран-участниц форума осознало, что национальный или даже региональный формат реализуемых программ и мер по финансовым или экономическим вопросам не соответствует масштабу глобальных вызовов, которые требуют усилий подавляющего большинства государств⁹. Несмотря на то, что декларации и коллективные заявления, принятые на саммитах G20, не являются обязательными к исполнению и относятся к так называемому мягкому праву, они оказывают значительное влияние на международное сообщество. Поэтому понятно стремление большинства участников этого форума не просто учитывать, но и имплементировать эти нормы «мягкого» права, в том числе укрепляя свои имиджевые ресурсы.

В рамках предложенной повестки председательствующая Германия призвала «Большую двадцатку» возложить на себя ответственность в сфере регулирования миграционных процессов, поскольку они оказывают значительное влияние на мировое развитие и международную безопасность.

Впервые тема миграции появилась в G20 в 2004 г. также по инициативе ФРГ как ротационного председателя форума на совещаниях министров финансов¹⁰. Данная тема является актуальной для G20 и сегодня, поскольку 55% всех международных мигрантов, а это примерно 128 млн чел., проживают именно в странах «Группы двадцати»¹¹.

На период своего председательства ФРГ выдвинула основные направления своей деятельности в официальном документе «Приоритеты саммита G20 в Гамбурге» (они представлены на рис. 1). К ним относятся *укрепление устойчивости, обеспечение гибкости, принятие ответственности*¹². Согласно опорному пункту «Принятие ответственности», главной задачей форума должна стать борьба с причинами миграции, то есть проблемами, которые оказывают непосредственное влияние на мотивы иммигрантов. Это подразумевает оказание помощи прежде всего африканским странам, борьбу с международным терроризмом, антикоррупционную деятельность, обеспечение продовольственной безопасности. В рамках направления «Обеспечение гибкости» Германия призывает стран-участниц обратить внимание на области, непосредственно связанные с международной экономической архитектурой мира, в особенности вопросам занятости. Меры,

⁸ G20 Brochure 2017. G20 Germany 2017 URL: https://www.b20germany.org/fileadmin/user_upload/documents/G20/g20-germany-brochure.pdf (дата обращения: 07.09.2020).

⁹ Ibidem

¹⁰ The G20 Countries Should Assume Leadership of the Forced Migration Crisis and Mitigate the Deficiencies of the Existing Governance System. G20 Insights. URL: https://www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/03/Forced_Migration_The-G20-Countries-Should-Assume-Leadership-of-the-Forced-Migration-Crisis-and-Mitigate-the-Deficiencies-of-the-Existing-Governance-System.pdf (дата обращения: 02.02.2020).

¹¹ How the G20 views migration. International Organization for Migration. URL: https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/How_the_G20_views_migration_29Ma%201e%20dated.pdf (дата обращения: 02.02.2020).

¹² Priorities of the 2017 g20 summit. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2016-g20-praesidentschaftspapier-en.pdf> (дата обращения: 02.02.2020).

направленные на «Укрепление устойчивости», должны улучшить ситуацию в сферах экологии, энергетики, здравоохранения.

Рисунок 1. Приоритеты саммита «Большой двадцатки» в Гамбурге

Обеспечение гибкости	Укрепление устойчивости	Принятие ответственности
Мировая экономика	Климат и энергетика	Борьба с причинами перемещения
Торговля и инвестиции	Повестка дня 2030	Партнерство с Африкой
Трудоустройство	Цифровизация	Борьба с терроризмом
Международная финансовая архитектура	Глобальное здравоохранение	Антикоррупционная деятельность
Международное сотрудничество в налоговой сфере	Расширение прав и возможностей женщин	Продовольственная безопасность

Источник: Priorities of the 2017 G20 summit¹³.

ФРГ разработала и предложила программу по улучшению качества жизни на африканском континенте посредством укрепления основы для системных инвестиций частного сектора и инвестиций в инфраструктуру и возобновляемые источники энергии. Немаловажным пунктом программы является повышение эффективности систем здравоохранения и создание новых рабочих мест для местного населения, которые выступают в качестве мер, направленных на содействие преодолению глубинных причин миграции.

В последнее время в мире вследствие различных климатических изменений, стихийных бедствий и глобального роста населения становится все более активным рост экологической миграции. Для Германии, как для одного из лидеров в защите окружающей среды, особое значение имеет поддержка экологических мигрантов. ФРГ поддерживает мониторинг динамики глобальных изменений окружающей среды соответствующими международными организациями и подготовку ими ежегодных результатов такого мониторинга для возможности прогноза размеров экологической миграции.

Миграционные процессы оказывают влияние и на сферу здравоохранения. В том числе это объясняется и тем, что многие высококвалифицированные медицинские кадры уезжают из менее развитых в более развитые страны. Тем самым происходит сокращение возможностей для поддержания и развития стабильной системы здравоохранения в стране-доноре мигрантов. Именно поэтому в рамках «Большой двадцатки» Германия взяла курс на поддержание здоровья людей во всем мире, включая выявление возможных пробелов в эффективном управлении кризисными ситуациями в области здравоохранения.

В сфере трудовых отношений «Большая двадцатка» под председательством ФРГ разработала специальный план по расширению и качественному улучшению занятости. Важная роль при этом была уделена именно интеграции мигрантов и признанных беженцев на рынке труда. Для достижения данной цели правительствам государств-участниц форума рекомендуется разработать простые

¹³ Ibidem

для понимания и благоприятные для трудоустройства мигрантов иммиграционные законы, которые обеспечат легкий доступ к официальному рынку труда мигрантов и уменьшат уровень их неформальной занятости, а значит, и уровень криминализации среды мигрантов.

Значительное влияние на разработку повестки дня «Большой двадцатки» оказало и такое явление экономической и финансовой жизни, как денежные переводы мигрантов на родину. Понимая важность подобных финансовых операций для многих семей, живущих в странах с низкими доходами, G20 отмечает при этом, что мигранты и беженцы достаточно часто злоупотребляют ими. Например, многие из них предпочитают использовать неофициальные каналы денежных переводов через друзей или родственников. Именно поэтому нужны четкие правила и стандарты по этому вопросу. Необходимо достичь соответствующего баланса между борьбой с отмыванием денег и финансированием международного терроризма, с одной стороны, и снижением расходов на отправку денежных переводов в страны-получатели средств, с другой.

Рекомендации «Экспертной двадцатки» по миграционным вопросам

В период председательства Германии в рамках «Экспертной двадцатки» (T20)¹⁴ был подготовлен ряд важных рекомендаций в виде аналитических записок целевых групп, которые были размещены в открытом доступе на сайте G20. Фактически, эти материалы экспертов дают представление о том, как страны «Группы двадцати» в 2017 г. видели саму проблему миграции и пути ее регулирования. Эксперты T20 особо отметили ключевые задачи для сокращения масштабов миграционных потоков. Это борьба с голодом, сокращение неравенства, управление вынужденной миграцией.

Целью действий на указанных направлениях предложено считать, в первую очередь, изменение глобальной продовольственной системы за счет комплексного подхода к потребностям, ресурсам и политике для стимулирования целевых инвестиций, а также обеспечение устойчивого использования воды. Важное значение было отведено разработке дорожных карт для инклюзивного роста на национальном уровне при поддержке Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Особое внимание было уделено решению проблем в сфере образования и проведению международных рейтинговых исследований по оценке образовательных достижений учащихся (например, *Programme for International Student Assessment, PISA*). Странам, принимающим беженцев, было рекомендовано начать и/или усилить борьбу с причинами миграции и активнее помогать странам с низким и средним уровнем дохода.

Обращаясь к вопросу вынужденных переселенцев, T20 предложила содействовать предпринимательской деятельности мигрантов с помощью предоставления ускоренных рабочих и предпринимательских виз. Помимо этого, в рекомендациях подчеркивалось значение сотрудничества между государствами по вопросам религии. «Экспертная двадцатка» предложила создать комиссию с участием религиозных лидеров, усилить систематическое сотрудничество между активными религиозными общинами и органами государственной власти на уровне G20.

¹⁴ «Экспертная двадцатка» (Think 20, или T20) – встречи представителей национальных и международных исследовательских центров для обсуждения актуальных вопросов международной повестки в целях поддержания плодотворного и содержательного сотрудничества между правительственными и академическими кругами.

Кроме того, в рамках *T20* обсуждались конкретные шаги по реализации программы по содействию включения детей и молодежи из числа беженцев в национальные системы образования, а также по гармонизации систем образования во всем мире и созданию признанных международных механизмов аккредитации неформальных образовательных мероприятий.

Платформа *G20 Insights*, которая является инициативой *T20*, предлагает стратегические предложения «Большой двадцатки» по актуальным темам. Так, предложенная Германией повестка дня, в которой миграционным процессам отводится важное место, активизировала обсуждения данной проблемы среди экспертов. Многие из них считают, что страны-участницы «Большой двадцатки» должны возглавить инициативы по смягчению глобального кризиса вынужденной миграции путем разработки долгосрочных, эффективных, всеобъемлющих и гуманных решений. Для этого ряд аналитиков предложил политику четырех «С» (*coherence, coordination, capacity, cooperation*), а именно: согласованность, координация, правоспособность, сотрудничество. Согласованность подразумевает поиск и устранение пробелов в проведении государственной политики, унификацию миграционной политики государств-участниц и ужесточение транспортных проверок, направленных на борьбу с нелегальной иммиграцией. Координация направлена на улучшение управления миграционной деятельностью на международной арене, в том числе и на уровне *G20*, повышение обмена данными, оптимизацию использования ресурсов. Правоспособность представляет собой улучшение качества предоставления юридических и политических услуг и повышение уровня таких услуг на местах. Сотрудничество включает в себя развитие связей и кооперации между различными заинтересованными сторонами.

Помимо рекомендаций, эксперты платформы *G20 Insight* предложили три ключевые реформы, которые, по их мнению, будут содействовать существенному улучшению миграционной ситуации в мире.

Реформа 1 направлена на обеспечение справедливого распределения финансового бремени, а также на эффективную мобилизацию полученных средств. Страны *G20* отмечают, что из-за неэффективной системы распределения финансовых средств между центральной казной ООН и ее вспомогательными организациями создаются риски для институционального управления. Поэтому предлагается убедить мировые державы внести свой вклад в пропорциях, соответствующих их глобальному влиянию и потенциалу экономики.

Реформа 2 включает в себя необходимость формирования единой политики убежища и миграционной политики среди стран *G20*. Многие страны мира ориентируются исключительно на свои узкоэгоистические интересы, что не позволяет выработать коллективные ответы на угрозы безопасности, в том числе нетрадиционные. Подобная миграционная политика чревата такими последствиями, как риски криминализации в среде мигрантов и беженцев, нанесение критического ущерба экономике, подрыв глобальных стандартов в области прав человека. Одним из способов решения этой проблемы могло бы стать введение универсальных проездных документов и документов, удостоверяющих личность, что послужило бы достижению единообразия и согласованности в пограничной политике. По мнению экспертов, ООН и Международная организация по миграции могли бы ввести Паспорт беженца, аналогичный Нансеновскому паспорту¹⁵, который был бы первым

¹⁵ Нансеновский паспорт представлял собой сертификат, выдаваемый Международным отделением по делам беженцев Лиги Наций в качестве международной замены паспорта, который позволил репатриировать 450 тыс. лиц без гражданства или лиц, лишенных своих национальных паспортов, для въезда и транзита в другие страны после Первой мировой войны. Паспорт был разработан в 1922 г. норвежцем Фритьофом Нансеном, комиссаром Лиги Наций по делам беженцев, отсюда и его

юридическим документом, используемым для международной защиты беженцев. Это позволило бы вынужденно перемещенным лицам перемещаться по странам-участницам без каких-либо препятствий.

Реформа 3 заключается в создании эффективной институциональной основы для предоставления услуг беженцам. Первостепенную важность в решении миграционного кризиса приобретает проведение надлежащей регистрации беженцев для снижения риска насилия и террористических атак, но существующие системы не являются достаточно адекватными для одновременной регистрации столь большого количества людей. Нет единого учреждения для этого, которое бы контролировало и управляло безопасным перемещением беженцев. Основная проблема заключается в том, что каждое государство придерживается собственной политики транспортировки и регистрации беженцев, что создает хаос и неэффективность. Планируется, что последующие скоординированные действия должны быть профинансированы правительствами стран G20 пропорционально размеру их ВВП.

Таким образом, Германия как влиятельный игрок на мировой арене заинтересована в том, чтобы важные для нее проблемы становились предметом обсуждений среди членов международного сообщества. Именно поэтому ФРГ, имея значительный опыт регулирования миграционных потоков, предлагает идею создания общей системы управления миграцией на международном уровне через инициативы G20. Руководство Германии объясняет важность этого направления тем, что в условиях нынешнего международно-политического порядка недостаточно регулировать такую глобальную проблему, как миграция, на страновом или даже региональном уровне. Осознавая это, Германия готова делиться с международным сообществом своим опытом в направлении регулирования миграционных потоков на глобальном уровне.

Многообразие предложенных мер по борьбе с причинами и последствиями миграционного кризиса свидетельствует о том, что страны-члены G20 действительно заинтересованы в решении данной проблемы. Они подчеркивают важность совершенствования управления миграционными потоками и обеспечения комплексных мер реагирования и мониторинга¹⁶. «Большая двадцатка» выдвигает на первый план политику интеграции на национальном уровне и одобряет проведение честной и эффективной трудовой интеграции мигрантов и признанных беженцев. Страны также поддерживают суверенное право государств управлять своими границами, проводить политику в своих собственных национальных интересах. Согласованные глобальные усилия и скоординированные и совместные действия, по мнению G20, являются залогом успешного коллективного урегулирования миграционной проблемы.

название (за его разработку в том же 1922 г. Нансен получил Нобелевскую премию мира). В 1942 г. этот паспорт признали правительства 52 стран, таким образом, он стал первым переездным документом для беженцев.

¹⁶ G20 Leaders' Declaration. Shaping an interconnected world. Munk School of Global Affairs and Public Policy. URL: <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-G20-leaders-declaration.pdf> (дата обращения: 12.02.2020).

Особенности регулирования миграции в Италии

В условиях глобализации и размывания границ особое значение приобретает регулирование миграционных потоков в странах назначения мигрантов. В большей степени это касается Европейского союза, затронутого миграционным кризисом 2015 г., который стал результатом целого комплекса политических и социально-экономических процессов, происходящих как в Европе, так и в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. Целью статьи является рассмотрение особенностей системы регулирования миграции в Италии через призму концепции многоуровневого управления. В статье исследуются решения, принятые первым и вторым правительством Дж. Конте (2018–2020 гг.) как на глобальном, так и на внутринациональном уровне в попытке ограничить массовый приток мигрантов. Результаты исследования вносят вклад в изучение опыта итальянских властей в регулировании миграции и влияния глобализации на миграционную политику Италии.

Ключевые слова: глобализация, регулирование миграции, многоуровневый подход, Глобальный договор, регулирование, Италия, Европейский союз

В последние десятилетия процессы глобализации всё сильнее влияют на политику государств в отношении инокультурных сообществ, проживающих на его территории. Значимость проблемы управления миграцией определяется влиянием, которое иммигранты оказывают на состояние и развитие современных государств в условиях глобализации.

По оценкам ООН, в 2019 г. число людей, проживающих за пределами своей родины, превысило отметку в 272 млн человек¹, а в будущем эта цифра увеличится из-за усугубляющегося экономического и социального разрыва в развитии стран мира, демографических проблем и изменения климата. Миграционные процессы затронули в той или иной степени все регионы, в том числе и европейский². По данным 2019 г., наибольшее количество международных мигрантов находилось в Европе (82 млн), в Северной Америке – 59 млн, в Северной Африке и Западной Азии – 49 млн³.

Глобализация, открыв границы и облегчив трансконтинентальную, межгосударственную и внутригосударственную миграцию, облегчила в то же время рост неконтролируемых потоков мигрантов из неблагополучных регионов мира в экономически более развитые и социально обеспеченные страны Запада. Это привело к тому, что миграция населения как в национальном, так и международном масштабе приобретает все менее регулируемый характер.

Используя концепцию многоуровневого управления, рассмотрим итальянскую миграционную политику в нескольких плоскостях – на глобальном,

* Шогунц Анна Вардановна – аспирантка Института Европы РАН (annashoghunts@mail.ru). Статья поступила в редакцию 12.05.2020.

¹ The number of international migrants reaches 272 million, continuing an upward trend in all world regions, says UN | UN DESA. United Nations Department of Economic and Social Affairs. URL: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migrant-stock-2019.html> (дата обращения 29.11.2020).

² International Migration Outlook 2014. OECD Publishing. Paris. 2014. P. 19.

³ The number of international migrants reaches 272 million, continuing an upward trend in all world regions, says UN. United Nations (Official site). 2019. URL: <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/international-migrant-stock-2019.html> (дата обращения: 01.04.2020).

наднациональном, национальном и субнациональном уровнях (уровне коммун). На всех этих уровнях Италия, в целом действуя в фарватере политики ЕС, в последние два года (в период нахождения у власти коалиции в составе правых партий Лига и Движение пяти звезд) стремилась продвигать собственные интересы при принятии ключевых решений в данной области. При этом она остро реагировала на отход некоторых стран от европейской солидарности и критиковала наднациональные органы за слишком мягкую и недостаточно своевременную, по мнению Рима, политику в отношении контроля за миграцией.

Тема управления миграцией в Италии и Европейском союзе в последние годы получила широкое распространение в работах как отечественных (О.Ю.Потемкина⁴, О.Е. Трофимова⁵, Е.С. Алексеенкова⁶, Ю.Д. Квашнин⁷, А.В. Авилова⁸, В.П. Любин⁹, Л.С. Биссон¹⁰), так и зарубежных исследователей (Р. Алонци¹¹, А. Джангранде¹², А. Пирро, П. Таггарт, С. ван Кессель¹³). Основными работами по теории многоуровневого управления можно считать труды таких ученых, как Г. Маркс¹⁴ и Л. Хуг¹⁵, Т. Концельман¹⁶, П. Стивенсон¹⁷ и других.

Особенностью данной статьи является рассмотрение проблемы регулирования миграции на примере Италии с точки зрения многоуровневого подхода. Анализ того, как миграционная политика преломляется на разных уровнях власти и как идёт их тесное взаимодействие, помогает увидеть более широкую картину миграционной обстановки в стране, чем при рассмотрении лишь одного из уровней.

⁴ Потёмкина О.Ю. Выборы в Европейский парламент 2019 г.: состоится ли реформа? // Аналитические записки Института Европы РАН. 2018. № 20 (116). С. 1-8.; она же. Достижения и разногласия по миграционным проблемам в период председательства Австрии // Европейский союз: факты и комментарии. 2019. Вып. 94. С. 56-60.

⁵ Трофимова О.Е. Специфика иммиграционных процессов в Италии // Италия в начале XXI века (сборник статей по итогам конференции). Отв. ред. – А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 71.

⁶ Алексеенкова Е.С. Страна победившего популизма: Италия после выборов // Современная Европа. 2019. № 2. С. 106-117.

⁷ Швейцер В.Я., Квашнин Ю.Д. Итоги выборов в Европарламент в 2019 г. (Конференция в ИМЭМО им. Е.М. Примакова) // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2019. № 3. С. 148-155.

⁸ Авилова А.В. Италия во главе еврокритиков // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2019. № 2 (8). С. 38-43.

⁹ Любин В.П. Беппе Грилло и его «Движение 5 звёзд»: необычный феномен итальянской политики // Италия в начале XXI века. 2015. С. 43-50.

¹⁰ Биссон Л.С. Миграция вновь нарушает единство Евросоюза // Европейский Союз: факты и комментарии. 2019. № 94. С. 60-64.

¹¹ Алонци Р., Любин В.П. Политика «желто-зеленого» правительства Италии 2018-2019 гг. и его конфликт с ЕС // Большая Евразия: Развитие, безопасность, сотрудничество. 2019. С. 15-20.

¹² Giangrande A. Italia allo specchio. Il dna degli italiani. Prima Parte. La politica ed i partiti // L'Italia del Truccho, l'Italia che siamo. 2019. Vol. 174. P. 1-803. (меня смущает нумерация страниц. Это статья? ПТ)

¹³ Pirro A.L., Taggart P. and van Kessel S. The populist politics of Euroscepticism in times of crisis: Comparative conclusions // Politics, 2018. Vol. 38 (3). P. 378-390.

¹⁴ Marks G. Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC, in A. Cafruny e G. Rosenthal eds, The State of the European Community. Vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1993. PP. 391-410.

¹⁵ Marks G., Hooghe L., Blank K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance // Journal of Common Market Studies, 1996. 34(3). PP. 341-378.

¹⁶ Conzelmann T. 'Europeanisation' of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change', EIoP 2(4), available at <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004a.htm> (дата обращения: 10.10.2011).

¹⁷ Stephenson P. Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? // Journal of European Public Policy. 2013. Vol. 20, No. 6. Pp. 817-837.

Влияние миграционного кризиса на политику ЕС и Италии

После миграционного кризиса 2015–2016 гг. эффективное управление потоками мигрантов в ЕС обрело особую актуальность. Миграционные процессы в регионе стали новым вызовом как для государств-членов ЕС, так и для Европейского союза в целом. Осознание общих проблем государств-членов, связанных с иммиграцией из третьих стран и передвижением людей по территории ЕС, привело к постепенному расширению компетенций институтов Евросоюза в сфере миграционной политики.

Среди государств Европейского союза особое место занимает Италия, которая в последнее десятилетие столкнулась с невиданным потоком мигрантов из африканских стран. Катализаторами массового исхода беженцев и мигрантов из «проблемных» государств арабского мира в развитые страны Европы стали события «арабской весны» 2010–2011 гг., а именно дестабилизация обстановки в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, обострение существующих межконфессиональных и этнокультурных противоречий и, в целом, нестабильная ситуация в районе Сахеля. К середине 2010-х гг. эти перемещения привели к миграционному кризису в Европейском союзе, последствия которого в виде продолжающегося наплыва нелегальных мигрантов из стран Африки и проблемы справедливого расселения беженцев страны ЕС не могут ликвидировать до сих пор, хоть и в абсолютно меньших количествах относительно пика кризиса в 2015–2016 гг.

В силу своего уникального географического положения – большая часть Италии расположена в Средиземном море, а отдельные её острова почти примыкают к берегам Ливии и Туниса – для выходцев с африканского побережья Италия закономерно превратилась в место конечного назначения или, как минимум, удобный перевалочный пункт на пути в другие части ЕС¹⁸.

В 1970–1980-е гг. Италия, став одним из основных центров притяжения для мигрантов в Европе, столкнулась с необходимостью быстро приспосабливаться к реалиям глобализации. Трансформация Италии из страны эмиграции в страну притяжения мигрантов была болезненно воспринята итальянским обществом. Италия избегала любого признания того, что прибытие людей из разных стран неизбежно приводит к негативным структурным социальным изменениям. Вместо этого итальянская политическая элита десятилетиями рассматривала иммиграцию как «критическую ситуацию»¹⁹, что мешало адекватной оценке изменений общественно-политического пространства государства. Тем не менее, к началу 1990-х гг., при общем запоздалом характере и противоречивости предпринимаемых государством мер, проблематика регулирования миграционных потоков заняла лидирующее место в общественных дискуссиях.

Стремительный рост числа мигрантов породил проблему ксенофобии и расизма в итальянском обществе. Тема иммиграции оказалась сильно политизирована, что привело к широкому распространению стереотипного представления о мигрантах как об угрозе экономического, социального и культурного рода, а также к увеличению электората правых и крайне правых, популистских партий, распространявших подобные идеи.

¹⁸ Шогунц А.В. Иммиграционный кризис в Италии в контексте событий «арабского пробуждения» // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2016» / Отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] — М.: МАКС Пресс, 2016. URL: https://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2016/data/8454/uid102732_report.pdf (дата обращения: 21.04.2020).

¹⁹ Трофимова О.Е. Специфика иммиграционных процессов в Италии // Италия в начале XXI века (сборник статей по итогам конференции). Отв. ред. – А.В. Авилова, Ю.Д. Квашнин. М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 71.

Регулирование миграции на субнациональном уровне

Выработку основной стратегии регулирования миграции в Италии осуществляет Министерство внутренних дел, которое посредством сети префектур (без согласия местных органов власти) по всей стране управляет Центрами экстренного приема, в которых на данный момент находятся 78% мигрантов. Изначально Центры экстренного приема создавались как чрезвычайная мера для принятия большого числа мигрантов, где они могли пройти процедуру идентификации, подать прошение о предоставлении убежища, получить помощь в поиске жилья. Несмотря на общее сокращение числа прибывших в Италию мигрантов в 2018–2019 гг. (если в 2014–2016 гг. число прибывших мигрантов превышало отметку в 150 тыс. человек ежегодно²⁰, то в 2018 г. в страну прибыло около 23 тыс. мигрантов²¹, а в 2019 г. – и вовсе около 11,4 тыс. человек²²), центры не только продолжили функционировать, но и встроились в общую систему приема.

При этом фактически Центры экстренного приема дублируют функции другого органа – Центров первого приема, куда мигрантов направляют сразу после прибытия для подачи заявления о предоставлении убежища. Если заявку отклоняют, то мигрантов переводят в Центры пребывания и репатриации, где они ожидают высылки (таких центров 20: по одному на каждый регион Италии). В случае одобрения заявки специальной территориальной комиссией, в которую входят представители префектуры, государственной полиции, местных органов власти (коммун) и Управления Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), мигранта переводят на второй уровень приема – систему защиты для обладателей права на международную защиту и несовершеннолетних иностранцев без сопровождения (*SIPROIMI*). Эти центры создаются коммунами при участии неправительственных организаций.

Система *SIPROIMI* хорошо зарекомендовала себя по нескольким показателям: она обеспечивает координацию, выгодную для государства, центральных и местных органов власти, сосредоточена на территориальном распределении мигрантов, гарантирует поддержку в социальной адаптации, что очень важно для предотвращения конфликтов с местным населением, заботится о социально незащищенных категориях мигрантов, таких, как несовершеннолетние без сопровождения и люди с ограниченными физическими возможностями. В то же время программе *SIPROIMI* нужна поддержка местных органов власти (коммун), которые должны дать согласие на размещение на своей территории мигрантов. Хотя проекты финансируются за счет государства, многие коммуны не желают этого делать – в основном, по политическим причинам. Власти коммун могут не принадлежать к партиям, входящим в правящую коалицию, или не хотят брать на себя ответственность за запуск проекта, который приводит к непосредственному контакту мигрантов с местным населением, что вызывает раздражение избирателей.

Таким образом, в Италии на данный момент существуют два параллельных трека – на первом уровне приема функционируют Центры первого приема и Центры экстренного приема (при участии префектур без согласия коммун). Противоречие между ними заключается в дублировании функций этих двух органов, хотя первоначально Центры экстренного приема должны были лишь помочь справиться с

²⁰ 2016 sets new record for asylum seekers reaching Italy by boat // The Guardian. 28.11.2016. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/28/2016-sets-new-record-for-asylum-seekers-reaching-italy-by-boat> (дата обращения: 05.04.2020).

²¹ Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information // International Organization for Migration (IOM). 2018. P. 13.

²² Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information // International Organization for Migration (IOM). September 2019. P. 14.

ситуацией внезапного наплыва большого числа ищущих защиты в Европейском союзе.

Решения Италии на национальном уровне

На национальном уровне итальянский парламент поддержал инициативу правого правительства, приняв в ноябре 2018 г. подавляющим большинством голосов новый закон об иммиграции и безопасности № 113/2018. Его основной целью является ограничение числа мигрантов, пытающихся остаться в Италии. Для этого отменяется вид на жительство как способ гуманитарной защиты для ищущих убежище лиц, которые не имеют права на получение статуса беженцев (при этом продлен срок содержания мигрантов в репатриационных центрах для проверки их личности и гражданства). Новым законом предусмотрено составление Италией списка так называемых «безопасных стран», в которых существуют демократические политические системы и в целом отсутствуют политические преследования. Выходцам из этих стран будет отказано в любых формах помощи со стороны государства. Лидер правой партии Лига М. Сальвини заявил, что рассчитывает на эффективность принятого закона, который, по его мнению, «обеспечит порядок, установит правила, прозрачность и единообразие в системе приема мигрантов»²³, станет преградой для экономических мигрантов и преступников. По данным итальянского Института международных политических исследований (*ISPI*), в связи с принятием данных мер за два года число мигрантов, получивших отказ в предоставлении убежища в Италии, может достичь 140 тыс. человек.²⁴

Одно из наиболее противоречивых положений закона об иммиграции касается фактической отмены возможности для просителей убежища получить доступ к приему, предоставляемому в рамках системы *SIPROIMI*. С учетом поправок, внесенных статьей 12 нового закона, только тем, кто уже получил статус беженца и получателям дополнительной защиты, а также несовершеннолетним лицам без сопровождения будет предоставлено жилье в рамках системы. Поэтому лица, ищущие убежища, будут приниматься только в центрах первого или экстренного приема.

Кроме того, этот закон не учитывает все особенности итальянской системы приема: *SIPROIMI* был единственным долгосрочным решением, предусмотренным для просителей убежища, в то время как другие типы центров приема были предназначены только для первоначального или временного приема. Учитывая продолжительность процедур предоставления убежища в стране, просителям убежища не останется никакой альтернативы, кроме как оставаться в течение нескольких месяцев (а в некоторых случаях даже лет) в учреждениях, которые часто не обладают достаточным потенциалом для обеспечения достойного пребывания и безопасности.

Более того, принятие закона было воспринято рядом неправительственных правозащитных организаций как угроза правам человека. Например, отмена гуманитарного вида на жительство вызывала особую критику, поскольку с момента создания в 1998 г. гуманитарная защита стала важным правовым инструментом, позволяющим защитить всех граждан третьих стран, которые не могут быть возвращены на родину. Только в 2017 г. Италия предоставила 20 166 видов на

²³ Italy Adopts Hardline Immigration Law. Gatestone Institute. International Policy Council. 2018. URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/13392/italy-immigration-law>.

²⁴ Villa M. I nuovi irregolari in Italia. Istituto per gli studi di politica internazionale. 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812> (дата обращения: 02.04.2020).

жительство по гуманитарным соображениям (для сравнения: право на убежище получили 6 827 человек, а право на дополнительную защиту – 6 880 человек)²⁵.

С учетом того, что принятие этого закона вызвало большую озабоченность относительно создания дополнительной нагрузки на итальянскую систему приема ищущих убежище, которая уже имеет опыт не предоставления адекватных стандартов условий приема (как это было признано в 2012 г. Европейским судом по правам человека)²⁶, а также ввиду смены одной из партий в составе правящей коалиции в Италии²⁷, осенью 2019 г. этот закон был отменен.

Другой важной мерой на национальном уровне стало принятие летом 2019 г. закона²⁸, согласно которому капитаны судов, привозящих в Италию нелегальных мигрантов, подвергались штрафу от 150 тыс. до 1 млн евро, а само судно подлежало конфискации итальянскими властями²⁹. Также по этому закону министр внутренних дел наделяется полномочиями запрещать судам некоммерческих и правозащитных организаций, патрулирующим Средиземное море в гуманитарных целях, заход, транзит и остановку в территориальных водах Италии. Разумеется, принятие подобного закона, частично нарушающего некоторые нормы европейского права³⁰, было обеспечено большинством голосов на тот момент коалиции Движения пяти звезд и Лиги. Например, отказ М. Сальвини допустить на итальянский берег мигрантов, спасенных судном *Diciotti*, нарушает пятую статью Европейской конвенции по правам человека, согласно которой, ищущие убежище, задержанные более, чем на 48 часов, должны быть немедленно отпущены и получить возможность подать заявление на получение статуса беженца.³¹ Однако стоит отметить, что пришедшая к власти в результате правительственного кризиса в сентябре 2019 г. коалиция в составе левоцентристской Демократической партии и правой партии Движение пяти звезд предпочла отказаться от данного закона как нарушающего права человека и противоречащего законодательству ЕС.

Позиция Италии на наднациональном уровне (в ЕС)

Принятие вышеуказанных законов стало результатом не только внутривнутриполитических процессов, но и той ситуации, что возникла на наднациональном уровне. На общеевропейском уровне Италия является сторонницей так называемого Глобального подхода ЕС к миграции и мобильности, принятого в 2005 г. В 2011 г. был принят обновленный документ, в рамках которого можно выделить несколько ключевых треков:

- политическое сотрудничество заключается в проведении ЕС политических диалогов и укреплении сотрудничества со странами, не входящими в

²⁵ Beyond closed ports: the new Italian Decree-Law on Immigration and Security. Immigration and Asylum Law and Policy. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/beyond-closed-ports-the-new-italian-decree-law-on-immigration-and-security/> (дата обращения: 29.11.2020).

²⁶ Италию обвиняют в нарушении прав беженцев из Африки // Global Voices. 18.03.2012. URL: <https://ru.globalvoices.org/2012/03/18/11544/> (дата обращения: 02.12.2020).

²⁷ В сентябре 2019 г. правая партия Движение пяти звезд и левая Демократическая партия, которая заменила вышедшую из состава правительства Лигу, образовали второе коалиционное правительство Дж. Конте.

²⁸ DECRETO-LEGGE 14 giugno 2019, n. 53 // Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana. 14.06.2019. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/06/14/19G00063/sg> (дата обращения: 02.04.2020).

²⁹ Multe fino a un milione a navi: così la Lega vuol fermare Ong // Il Giornale.it. 2019. URL: <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/multe-fino-milione-navi-cos-lega-vuol-fermare-ong-1723449.html> (дата обращения: 02.04.2020).

³⁰ Против этого закона выступил и итальянский Верховный суд.

³¹ Italian prosecutors to question Salvini on migration standoff // The Guardian. 24.08.2018. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/aug/24/eu-dismisses-italys-threats-in-migration-ship-row-suspend-budget-payments> (дата обращения: 29.11.2020).

ЕС, а также разработке совместных планов действий по выработке общего видения вызовов совместных путей их решения;

- правовое сотрудничество в виде принятия соглашений об упрощении визового режима и реадмиссии;
- оперативная поддержка и укрепление потенциала;
- поддержка программ и проектов, предоставляемых третьим странам и другим заинтересованным сторонам, например, гражданскому обществу и международным организациям.

В период с 2004 по 2013 гг. Европейская комиссия выделила более 1 млрд евро на более чем 400 проектов, связанных с миграцией, странам происхождения и транзита мигрантов, представляющими стратегический интерес для ЕС.

Другим направлением Глобального подхода Евросоюза стало сотрудничество посредством заключения «Партнерств для мобильности» и «Общих повесток дня по вопросам миграции и мобильности». В обоих случаях рассматриваются вопросы мобильности, включая визовые вопросы, а также необходимость содействия возвращению и реадмиссии нелегальных мигрантов. Однако у этих форматов есть два отличия: создание «Партнерств для мобильности» включает переговоры об упрощении визового режима и соглашениях о реадмиссии, и они, в основном, заключаются с соседними странами, в то время как «Общие повестки дня по вопросам миграции и мобильности» используются в выстраивании отношений с третьими странами и являются менее обязывающей формой сотрудничества. «Партнерства для мобильности» заключались преимущественно с государствами Восточного партнерства, лишь три были подписаны с государствами Африки – Кабо-Верде (2008), Марокко (2013), Тунисом (2014). Две «Общие повестки дня по миграции и мобильности» заключены между ЕС и Эфиопией (2015) и Нигерией (2015). Тем не менее, наднациональные органы власти в Брюсселе часто критикуются со стороны правых итальянских партий за недостаточность усилий в вопросе справедливого распределения лиц, ищущих убежища.

Миграционный кризис 2015–2016 гг. в ЕС выявил существенные противоречия среди стран-членов Евросоюза. По мнению бывшего премьер-министра Италии М. Ренци, миграционный кризис в Европе стал результатом спорных и контрпродуктивных внешнеполитических решений Евросоюза в отношении Сирии (поддержка оппозиции в ходе гражданской войны) и Ливии (поддержка военной интервенции в страну, которая уничтожила ливийскую центральную власть). Он также критиковал руководство ЕС за медлительность в принятии действенных мер по миграционной проблеме³².

Определенную долю конфликтности в отношении между ЕС и Италией, с одной стороны, и странами Вишеградской четверки, с другой, добавили разногласия по расселению уже принятых мигрантов согласно «принципу солидарности». Ища выход из ситуации, Италия с самого начала поддержала принятие Европейской повестки дня по миграции (2015 г.), особенно в части, касающейся распределения квот для расселения ищущих убежище в странах ЕС. Эти квоты распределялись пропорционально населению стран Союза, но далеко не все государства были готовы принимать лиц, ищущих убежище, а страны Вишеградской четверки открыто выступили против принятия таких обязательств.

Кроме того, представители политической элиты страны и лидеры правящих партий в Италии, наряду с греческими властями, неоднократно выступали за реформу Дублинского регламента, регулирующего процедуру предоставления

³² Премьер Италии: миграционный кризис - результат спорной политики ЕС в Сирии и Ливии // ТАСС. 23.09.2015. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2285912> (дата обращения: 05.04.2020).

убежища в ЕС, и утверждали, что Дублинская система безнадежно устарела³³. Основная претензия Рима относится к положению регламента, по которому ответственность за рассмотрение вопроса о предоставлении убежища лежит на стране, чью границу изначально пересек мигрант. Ввиду того, что во время кризиса большинство мигрантов прибывали на острова Италии и Греции по средиземноморскому маршруту, именно эти страны были вынуждены рассматривать большинство прошений о предоставлении убежища и, соответственно, содержать на своей территории прибывших до момента окончательного принятия решения. Италия требовала пересмотреть Дублинский регламент, но отрицательная позиция таких стран, как Венгрия, Чехия и Польша, к принятию на своей территории в рамках системы переселения ищущих убежище вынудила лидеров правых партий в Италии прибегнуть не только к резкой риторике, но и перейти к самостоятельным действиям по регулированию миграции³⁴, не принимая в расчет позиции Евросоюза. Попытки реформировать Дублинский регламент ведутся с 2016 г., когда на фоне миграционного кризиса в Европе был представлен пакет из 7 документов, включавших обновленные проекты «квалификационной», «процедурной» директив и директивы по приему, а также проекты расширения полномочий системы «Евродак» и создания Агентства ЕС по вопросам убежища. После двухлетних обсуждений в 2018 г. страны-члены ЕС не смогли согласовать проект реформы.

Вторая попытка пересмотреть действующие положения Дублинского регламента была предпринята в сентябре 2020 г. на фоне трагедии в лагере беженцев на острове Лесбос в Греции. Проект нового документа, получивший название «Пакт ЕС по миграции и убежищу» призван заменить Дублинский регламент новой европейской системой управления миграцией, у которой будут общие структуры по вопросам предоставления убежища и реадмиссии, а также новый сильный механизм солидарности. Важно отметить, что представление нового пакта в период председательства Германии в Совете ЕС не случайно – на нее возлагается много надежд по финализации и продвижению реформы с учетом ее влияния в политическом и экономическом пространстве Евросоюза. Исходя из последних данных, Германия, скорее всего, будет стремиться к концу 2020 г. убедить все страны ЕС подписать политическое соглашение о замене Дублинского регламента в рамках Пакта о миграции и убежище.

Подход Италии на глобальном уровне

На международной арене одной из важнейших и относительно успешной можно назвать инициативу по регулированию миграции, принявшую форму Глобального соглашения ООН по миграции. Оно призвано упорядочить глобальную миграцию населения, управляя ею на международном уровне, что должно помочь избежать жертв и интегрировать иммигрантов в общество новых стран проживания. В ходе серии консультаций Генеральной ассамблеи ООН в 2017 г. были выделены два направления работы по урегулированию глобальных миграций населения – переговоры по Глобальному договору о беженцах и переговоры по Глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, целью которого являлось облегчение миграционной нагрузки на страны приема мигрантов посредством экономической адаптации мигрантов и предоставления им упрощенной процедуры переезда в ЕС. И если Глобальный договор о беженцах в 2018 г. Италия

³³ Bulletin Quotidien Europe. № 12376. 26.11.2019. URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2016/2016_010.pdf C.32. (дата обращения: 05.04.2020). Проверить ссылку!

³⁴ Потемкина О.Ю. Достижения и разногласия по миграционным проблемам в период председательства Австрии // Европейский союз: факты и комментарии. 2019. Вып. 94. С. 58.

благополучно подписала, то с Глобальным договором о мигрантах возникли трудности. Итальянское правительство во главе с премьер-министром Дж. Конте еще в сентябре 2018 г. объявило о готовности подписать новые предложения ООН по глобальному управлению миграционными потоками³⁵, но в последний момент министр внутренних дел и лидер крайне правой партии Лига М. Сальвини объявил об отказе страны принять участие в конференции в Марокко в декабре 2018 г., предоставив парламенту страны принимать решение по поводу присоединения к Глобальному договору о миграции. Парламент Итальянской Республики принял решение не подписывать соглашение. Такой разворот итальянской позиции по договору скорее всего объясняется тем, что внутри страны против участия Италии в Глобальном договоре о миграции выступали большинство партий, в том числе и члены правящей коалиции Лига и Движение пяти звезд.

Осложнило ситуацию и то, что вынесение на суд государств Глобального договора произошло в момент усиления популистских партий с анти-иммигрантской риторикой в Италии, к представителям которых относятся премьер-министр Италии Дж. Конте и бывший на тот момент министром внутренних дел М. Сальвини. Неудивительно, что позиция Италии в отношении Глобального договора о миграции кардинально изменилась в процессе переговоров по его принятию, ведь запрос со стороны общества и правых политических партий на ужесточение миграционной политики в Италии был выражен гораздо сильнее, чем идея либерализации миграционного режима, которую предлагает Глобальный договор о миграции. Согласно опросам, в 2019 г. половина итальянских избирателей (51%) поддерживали жесткий курс правых популистских партий, проводимый в том числе бывшим главой МВД Италии М. Сальвини в отношении мигрантов, и только 19% допускали принятие на территории Италии новых мигрантов³⁶.

Политика правых партий, находившихся у власти в Италии в 2018-2019 гг., предполагала развитие бескомпромиссной линии в отношении приема нелегальных мигрантов, прибывавших, в основном, из африканских стран, что подтверждается принятием двух законов о безопасности. В целом можно сделать вывод, что такая стратегия себя оправдала: население довольно активно поддерживало политику правых партий, а прибывающие в Италию нелегальные мигранты столкнулись со значительными трудностями при попытках высадиться на территории страны.

Также для разрешения проблемы управления миграцией была создана сложная многоуровневая система взаимодействия центров по приему мигрантов, центров адаптации мигрантов и репатриации их на родину, в случае признания отсутствия у них права на международную защиту. При этом функции некоторых учреждений на уровнях приема дублировались, а принятие национальных законов привело к лишению ищущих убежище права на полноценное пребывание в стране.

Необходимо отметить, что подобная позиция итальянских властей наиболее ярко проявилась в период нахождения у власти коалиции правых партий Лига и Движение пяти звезд в 2018–2019 гг. После выхода из правительства партии Лига в сентябре 2019 г. закон о безопасности был отменен. В октябре 2020 г. штрафы для

³⁵ *Gatti M.* EU States' Exit from the Global Compact on Migration: A Breach of Loyalty // Immigration and Asylum Law and Policy. 14.12.2018. URL: <https://eumigrationlawblog.eu/eu-states-exit-from-the-global-compact-on-migration-a-breach-of-loyalty/> (дата обращения: 29.11.2020).

³⁶ *Agostini C.* Sondaggio Ipsos di Nando Pagnocelli: il 51 per cento degli italiani sta con Matteo Salvini sugli immigrati // Libero quotidiano. 13.01.2019. URL: <https://www.liberoquotidiano.it/news/politica/13418401/sondaggio-ipsos-nando-pagnocelli-51-per-cento-matteo-salvini-immigrati.html> (дата обращения: 10.03.2020).

судов НПО с мигрантами на борту при заходе в итальянские порты сокращены с миллиона до максимума в 50 тыс. евро, также восстанавливаются некоторые виды защиты³⁷.

Суммируя все вышеизложенное, можно отметить, что на национальном уровне остаются нерешенными вопросы эффективного распределения беженцев и принятие некоторыми странами принципа частичной солидарности. Италия под руководством политиков из правых партий настаивает на признании себя наиболее пострадавшей от миграционного кризиса стороной и выступает за равномерное распределение нагрузки по принятию прибывающих на свою территорию.

Однако в целом можно сказать, что, несмотря на остающиеся разногласия с некоторыми партнерами по ЕС относительно механизмов реализации общей миграционной политики, Италия поддерживает усилия ЕС по созданию эффективной системы регулирования миграции и выступает за проведение реформы Дублинского регламента как на международной арене, так и на наднациональном уровне.

³⁷ Sicurezza: bozza decreto migranti, stop multe milionarie alle Ong // ANSA. 24.09.2020. URL: https://www.ansa.it/sito/notizie/politica/2020/09/24/sicurezza-bozza-decreto-migranti-stop-multe-milionarie-alle-ong_a3192a38-3e1d-4ac2-8501-2d056fdfca53.html (дата обращения: 29.11.2020).

Глобализация глазами Чехии и Австрии

В статье дан сравнительный анализ восприятия процессов глобализации и регионализации в небольших европейских странах на примере стран-соседей - Чехии и Австрии. В политике обоих государств имеется немало сходств: они рассматривают регионализацию как ступень на пути к глобализации и видят в Евросоюзе инструмент для продвижения своих интересов в глобальном мире. Тем не менее, на основе анализа сделан вывод о том, что различий в подходах к глобальным и региональным процессам между ними обнаруживается значительно больше, чем общего. При этом австрийцы показывают лучшую готовность и приспособленность к деятельности в условиях глобализации, чем чехи.

Ключевые слова: Чехия, Австрия, Евросоюз, глобализация, НАТО, национализм.

Актуальность темы определяется тем, что процесс глобализации затрагивает всё новые страны и сферы деятельности. Границы становятся прозрачнее, товарооборот и гуманитарные обмены между государствами приобрели масштабы, которые раньше трудно было себе вообразить. Всё большую власть приобретают ТНК, влияющие на экономические и на политические процессы в самых разных государствах. Проблем, которые оставались бы частным делом одной страны, становится всё меньше. Напротив, риски, связанные с ростом терроризма и незаконной миграции, экологическими катастрофами, эпидемиями, становятся всё значительнее, и требуют международной реакции. В данных условиях такие небольшие государства, как Чехия и Австрия, одновременно и приспособляются к происходящему, и стараются влиять на него. Цель данной работы – сравнить подходы двух государств к процессу глобализации, выявить сходства и различия между ними, определить, какому из них лучше удалось встроиться в процессы глобализации, а какое в большей мере относится к ним как к вызову.

Чехия и Австрия – два соседних государства, мало чем отличающиеся по численности населения и площади. Их исторические судьбы тесно связаны: в течение почти 300 лет они вместе входили в Австрийскую империю и Австро-Венгрию. Трагические события истории XX века не обошли их стороной, оба они включены в процесс евроинтеграции, рассматривая её как серьёзный ответ на глобальные и региональные вызовы современности. Будучи не самыми крупными европейскими странами, и Чехия, и Австрия в значительной степени предпочитают отстаивать свои интересы на международной арене не напрямую, а посредством Евросоюза и ряда других организаций, членами которых они являются. В то же время разница между чехами и австрийцами во взглядах на то, как именно следует себя вести в условиях глобализирующегося мира, очевидна.

Основными источниками для написания статьи послужили документы, определяющие внешнюю политику двух государств на современном этапе. В случае с Чехией речь идет о концепции внешней политики от 30 июля 2019 г.¹, с Австрией –

* Трухачев Вадим Вадимович – к.и.н, доцент Факультета международных отношений и зарубежного регионоведения РГГУ (vadimvts@mail.ru). Статья поступила в редакцию 02.04.2020.

¹ Koncepte zahraniční politiky ČR // MZV ČR, 30.07.2019. URL: https://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/analyzy_a_koncepcie/koncepcie_zahranicni_politiky_cr.html (дата обращения: 30.03.2020).

о программе правительства от 2 января 2020 г.². В обоих документах довольно подробно представлен взгляд властей двух стран на глобализацию. Поскольку в каждой из них существуют разные мнения относительно означенного процесса, для прояснения отношения к глобализации политических сил Чехии и Австрии привлекались программы ряда партий³ и результаты последних парламентских выборов⁴, демонстрирующих степень поддержки «глобалистов» и «антиглобалистов» в чешском и австрийском обществах.

Интерес к теме глобализации среди чешских исследователей в последние годы нельзя назвать высоким. Об экономической стороне вопроса писали М. Ройичек⁵ и Л. Фойтикова⁶, о человеческом измерении – А. Коцоурек, П. Беднаржова и Ш. Лабоуткова⁷. Политические аспекты глобализации для Чехии затрагивал И. Пеге⁸, а А. Резкова заострила внимание на таком аспекте глобализации, как «экспансия Китая»⁹. Со своей стороны, австрийские исследователи создали больше общих работ о глобализации, месте в ней своей страны и ЕС в целом. Среди них особо следует отметить труды Г. Ауэрнхаймера¹⁰, В. Разы¹¹ и К. Айгингера¹². Об экономическом аспекте глобализации для Австрии писали Й. Йегер и Э. Шпринглер¹³, о миграционном – Й. Дворжак и Х. Мюклер¹⁴. В то же время комплексным сравнительным исследованием отношения к глобализации в

² Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020 – 2024 // WienerZeitung.at, 2. Jänner 2020. URL: https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2020/01/02/200102-1510_regierungsprogramm_2020_gesamt.pdf (дата обращения: 30.03.2020).

³ См. например: TOP09. Volební program 2017 // TOP09. URL: <https://www.top09.cz/proc-nas-volit/volebni-program/volebni-program-2017/3-bezpeci-a-zahranicni-politika-22528.html>; Nationalratswahl 2019: Das Wahlprogramm der FPÖ // Vienna Online. URL: <https://www.vienna.at/nationalratswahl-2019-das-wahlprogramm-der-fpoe/6364123> (дата обращения: 30.03.2020).

⁴ Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky konané ve dnech 20.10. – 21.10.2017 // Český statistický úřad. URL: <https://www.volby.cz/pls/ps2017nss/ps2?xjazyk=CZ>; Österreich. Nationalratswahl 2019 // Bundesministerium Inneres. URL: https://www.bmi.gv.at/412/Nationalratswahlen/Nationalratswahl_2019/start.aspx (дата обращения: 30.03.2020).

⁵ Rojíček M. Vliv globalizace na fungování mezinárodního obchodu // Politická ekonomie. Praha: VŠE. 2012, 2, 187-207. URL: <https://www.vse.cz/polek/837> (дата обращения: 30.03.2020).

⁶ Fojtíková, L. a kol. Postavené Evropské unie v podmínkách globalizované světové ekonomiky. Ostrava: VŠB-TU., 2014. 390 s.

⁷ Kocourek A., Bednářová P., Laboutková Š. Vazby lidského rozvoje na ekonomickou, sociální a politickou dimenzi globalizace // Ekonomie a Management 16(2):10 – 21, January 2013. URL: https://www.researchgate.net/publication/283087514_Vazby_lidskeho_rozvoje_na_ekonomickou_socialni_a_politickou_dimenzi_globalizace (дата обращения: 30.03.2020).

⁸ Pehe J. Česko pluje bouří globalizace. Bez kormidelníka, kompasu i představy, kam směřuje // DeníkN, 17. ledna 2019. URL: <https://denikn.cz/53029/cesko-pluje-bouri-globalizace-bez-kormidelnika-kompasu-i-predstavy-kam-smeruje/> (дата обращения: 30.03.2020).

⁹ Rezková A. Globalizace s čínskou tváří // Reportér, 07.02.2019. URL: https://reportermagazin.cz/a/px672/globalizace-scinskou-tvari?fbclid=IwAR0hHrQy_d_o1yZffCnKTRwr_x8Wgo7Jrt50FoQoZL2nPqdjCtGmpxAD58Q#cxSDG0J7q7HMKXcX.99 (дата обращения: 30.03.2020).

¹⁰ Auernheimer G. Globalisierung. Wien, 2019. 131 S.

¹¹ Raza W. Globalisierung 4.0: Warum das Gute Leben für alle eine andere Globalisierung braucht // Werkstattbericht 173. Wien, 2017. S. 24-27. URL: https://www.attac.at/fileadmin/user_upload/dateien/ziele/gutes_leben_fuer_alle/Reader_Gutes_Leben_fuer_alle_-_Kongress.pdf (дата обращения: 30.03.2020).

¹² Aiginger K. Europa zwischen Globalisierung und Renationalisierung // Vienna University. Department of Economics. Working Paper No. 252. 2017. URL: <https://epub.wu.ac.at/5682/1/wp252.pdf> (дата обращения: 30.03.2020).

¹³ Jäger J., Springler E. Ökonomie der internationalen Entwicklung. Eine kritische Einführung in die Volkswirtschaftslehre. Wien. 2012. 384 S.

¹⁴ Dvořák J., Mückler H. Staat - Globalisierung – Migration. Wien, 2011. 235 s.

отдельных европейских странах (в том числе Чехии и Австрии) никто из них не занимался.

Общая ставка на ЕС для реализации внешнеполитических интересов

Согласно концепции внешней политики Чехии от 30 июля 2019 г., действия по линии Евросоюза являются основой внешнеполитического курса страны, причем региональная организация должна выступать и как глобальный игрок, защищающий чешские интересы: «Основным инструментом поддержки процветания и устойчивого развития является наше членство в ЕС... Евросоюз... будет оставаться основным пространством для реализации наших внешнеэкономических интересов. В основе европейской интеграции лежит внутренний рынок ЕС, основанный на свободном движении людей, товаров, услуг и капиталов, европейская социальная модель, защита прав потребителей, защита стандартов в области охраны труда и окружающей среды»¹⁵.

В свою очередь, правительство Австрии в своей программе от 2 января 2020 г. также отметило важность продвижения национальных интересов своей страны через ЕС: «Многие проблемы нашего времени, начиная от изменения климата и мировой торговли, и заканчивая миграцией, имеют глобальное измерение и не могут быть решены Австрией в одиночку. Для этого необходимо международное сотрудничество и тесное взаимодействие с нашими партнерами в Европе. Поэтому... мы стремимся идти по пути активной европейской политики... представлять австрийские интересы на уровне ЕС... Австрия решительно выступает против протекционистских тенденций на европейском и международном уровнях. Приоритетными являются активная многосторонняя торговая политика ЕС и углубление двусторонних и региональных торговых отношений. Потому что сильная экспортная экономика создает рабочие места в ЕС, особенно в Австрии, и обеспечивает наше процветание»¹⁶. Кроме того, среди приоритетов Австрии прямо указывается «укрепление экономического и трудового положения Европы в глобальной конкуренции»¹⁷.

Оба государства не принадлежат к числу крупных, и данное обстоятельство обуславливает сходство их политики. И Чехия, и Австрия видят в Евросоюзе тот инструмент, с помощью которого они могут отстаивать свои интересы в глобальном мире, и где игроком, влияющим на принятие решений, становится как раз ЕС. В силу этого как в Праге, так и в Вене говорят о необходимости укрепления европейского единства, большей координации внешних политик отдельных входящих в Евросоюз государств для лучшего отстаивания их общих интересов в мире, уделяя повышенное внимание торгово-экономическому сотрудничеству. О противопоставлении региональных (в данном случае европейских) процессов глобальным речи нет ни в чешском, ни в австрийском случае.

Общее и различное в подходе к вызовам и возможностям глобализации

Несмотря на соседство и многие века общей истории, два государства сильно отличаются друг от друга. Этому поспособствовали как их принадлежность к разным лагерям в годы холодной войны, так и разное экономическое положение. Хотя Чехия признана ОЭСР развитой страной, она всё ещё значительно отстает от Австрии и

¹⁵ Koncepce zahraniční politiky ČR...

¹⁶ Aus Verantwortung für Österreich.

¹⁷ Ibidem.

других зажиточных стран Западной, Центральной и Северной Европы. И данное обстоятельство накладывает свой отпечаток на то, как чехи и австрийцы видят свое место во всё более глобализирующемся мире. Судя по документам, австрийская политическая элита опасается глобализации явно меньше, чем чешская.

Согласно концепции внешней политики Чехии, глобализация считается свершившимся фактом: «Нынешний международный порядок... характеризуется высокой степенью взаимосвязанности. Она увеличивает вероятность глобальных последствий локальных событий (как с отрицательным, так и с положительным эффектом) и снижает предсказуемость будущего развития»¹⁸. При этом чешское руководство скорее воспринимает данный процесс как вызов, нежели как окно новых возможностей – при всём желании попытаться повлиять на выработку глобальных решений. «В результате этих факторов растёт риск ослабления существующего мирового порядка, основанного на многосторонности и международном праве. Чтобы поддерживать и укреплять его, необходимо стремиться к тому, чтобы самый широкий круг государств отождествлял себя с его принципами и принимал участие в создании его правил»¹⁹.

По мнению правительства Чехии, в мире стремительно меняется архитектура принятия глобальных решений, и вместе с этим дают о себе знать вполне конкретные вызовы: «В результате роста... стран... Восточной, Юго-Восточной и Южной Азии, увеличивается спрос глобального Юга на участие в принятии решений о правилах мировой экономики... Растущие амбиции государств также приводят к конкуренции за ограниченные ресурсы... повышают риски дальнейшего ухудшения состояния окружающей среды. С другой стороны, множатся примеры государств, которые не в состоянии выполнять свои основные функции и вырождаются в агрессивное состояние хаоса, из которого прорастают глобальная террористическая угроза, организованная преступность, гуманитарный кризис и волны миграции»²⁰.

Чешские руководители считают, что их страна имеет довольно скромные возможности влиять на глобальное развитие событий. В то же время вполне определенные глобальные приоритеты у страны имеются, и их основа обозначена вполне отчетливо. «Чехия в глобальном контексте является небольшим игроком, в европейском масштабе – государством средней величины. Ограниченность человеческих и финансовых ресурсов приводит к необходимости устанавливать ограниченное количество... приоритетов.... Чешская внешняя политика исходит... из следующих целей и принципов: демократии, верховенства права, универсальности и неделимости прав человека,.. соблюдения принципов Устава ООН и международного права.... Внешняя политика Чехии основывается на наследии чешского гуманистического мышления, в частности [первого президента Чехословакии – В.Т.] Т. Масарика, демократических движений Пражской весны 1968 года»²¹.

Как и Чехия, Австрия также достаточно четко обозначила свои глобальные приоритеты. При этом австрийцы указывают на то, что именно в их стране находятся штаб-квартиры многих международных организаций (в Вене, в частности, располагаются штаб-квартиры МАГАТЭ, ОПЕК и ОБСЕ²²). «Как надежный партнер и штаб-квартира ряда международных организаций, Австрия придерживается

¹⁸ Koncepte zahraniční politiky ČR...

¹⁹ Ibidem

²⁰ Ibidem

²¹ Ibidem

²² МАГАТЭ (англ. IAEA) – Международное агентство по атомной энергии, ОПЕК (англ. OPEC) – Организация стран-экспортеров нефти, ОБСЕ (англ. OSCE) – Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

принципа... уважения прав человека во всём мире, международного разоружения, стремится к миру без ядерного оружия и решительно выступает против преследования меньшинств, расизма, антисемитизма.... Активная дипломатия в области климата... и поддержка нашей экономики, ориентированной на экспорт, также являются основными направлениями австрийской внешней политики»²³.

В отличие от своих северных соседей, Австрия не делала отсылок к собственной истории, но значительно более четко артикулировала свое стремление самостоятельно, на уровне отдельного государства, участвовать в решении глобальных проблем: «Мы стремимся нарастить финансовые ресурсы для сотрудничества в области развития. Основные цели – создание перспектив сотрудничества со странами-партнерами и организациями на местах, расширение спектра гуманитарной помощи в кризисных регионах, усиление внимания к проблеме миграции и увеличение возможностей для экономического сотрудничества на равных. Эффективная помощь на местах (например, в кризисных регионах), является для нас центральной проблемой, о решении которой будет усиленно заботиться австрийское правительство»²⁴.

Основные направления австрийской внешней политики названы и перечислены предельно ясно: «Укрепление роли Австрии как посредника в международных конфликтах;... Австрия – международный лидер в сфере защиты прав человека и в вопросах политики мира;... неприятие и последовательные действия против любых форм экстремизма и экстремистских идеологий; вклад в борьбу с преследованием религиозных... и этнических меньшинств;.. вклад в борьбу с преследованием людей на основе их сексуальной или гендерной идентичности;... борьба со смертной казнью и пытками во всем мире;... противостояние изменению климата;... приверженность охране всемирного наследия ЮНЕСКО»²⁵.

В целом оба государства отличаются стремлением отстаивать на глобальном уровне принципы демократии и права человека. Они видят значительную угрозу в ухудшении состояния окружающей среды, росте терроризма и незаконной миграции, и стремятся принимать меры для смягчения подобного рода угроз. В то же время чешское руководство больше говорит о вызовах глобализации, указывая на свои ограниченные возможности влиять на процесс. Австрийское же, напротив, стремится играть в данном процессе заметную роль. Чехия в большей степени старается реагировать на происходящие изменения, Австрия же не только как часть ЕС, но и как отдельное государство, по мере возможностей стремится активно на них влиять.

Нюансы в обеспечении нацбезопасности: более «коллективная» Чехия и скорее «единоличная» Австрия

Значительное место в концептуальных основах чешской внешней политики занимает членство страны в Североатлантическом альянсе (НАТО), который считается основным инструментом обеспечения безопасности Чехии: «Основным инструментом для обеспечения безопасности и обороны Чехии... является система... НАТО, основанная на приверженности коллективной обороне, сильным трансатлантическим связям, адекватном вкладе каждого государства в защиту всех государств альянса и взаимной солидарности. Чехия стремится к повышению оборонных расходов к 2020 г. до 1,4% ВВП и будет добиваться приближения объема

²³ Aus Verantwortung für Österreich.

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

расходов на оборону к 2% ВВП, если это позволит долгосрочная устойчивость государственных финансов»²⁶.

В то же время исключительно действиями по линии НАТО обеспечение безопасности Чехии всё же не ограничивается, а сама страна намерена деятельно участвовать в урегулировании конфликтов: «Чехия будет продолжать развивать свои военные возможности в соответствии с оборонным планированием Североатлантического альянса и в рамках Европейского союза. Она будет стремиться к повышению уровня взаимодействия чешских вооруженных сил с силами союзников в НАТО и ЕС... Важным инструментом преодоления локальных и региональных конфликтов и смягчения их последствий является активное участие в миссиях по поддержанию мира и борьбы с кризисами за нашими границами. Эти задачи реализуются в рамках НАТО и Общей политики безопасности и обороны ЕС, ОБСЕ, ООН, или многонациональных коалиций»²⁷.

В отличие от северных соседей, Австрия в НАТО не входит. Поэтому австрийцы в большей степени, чем чехи, делают ставку на ЕС как на основной инструмент обеспечения своей национальной безопасности: «Австрия участвует в Постоянном структурированном сотрудничестве ЕС (*PESCO*), в проектах по предотвращению гражданских кризисов и разрешению конфликтов... На уровне ЕС Австрия выступает за соблюдение Кодекса поведения ЕС в отношении поставок оружия в воюющие страны... Австрия вносит вклад в эффективную и соответствующую правам человека внешнюю пограничную защиту ЕС (*FRONTEX*)»²⁸. В остальном страна предпочитает проводить независимую политику, которая включает «укрепление роли Австрии как посредника в международных конфликтах, четкую приверженность нейтралитету», а также призыв к «глобальному запрету на ядерное оружие»²⁹.

Таким образом, в вопросах обеспечения национальной безопасности Австрия гораздо в большей степени стремится к самостоятельным действиям, нежели Чехия. Это проявляется еще и в том, что австрийцы не имеют (и прямо не выражают желания иметь) дополнительной субрегиональной площадки, которая могла бы стать определенным выразителем ее интересов. В случае с Чехией такой площадкой является Вишеградская группа, чья деятельность нашла отражение в главном действующем внешнеполитическом документе страны: «Этот формат будет использоваться для сотрудничества с другими географически близкими государствами или для обсуждения с ключевыми игроками на международной арене... Основной целью Вишеградской группы должно стать... повышение ее влияния в рамках Европейского союза, НАТО и других международных организаций, а также в продвижении общих приоритетов внешней политики»³⁰. Данное обстоятельство лишний раз подтверждает, что Чехия значительно в меньшей степени, чем ее южные соседи, готова действовать на международной арене самостоятельно и делает ставку на коллективные действия.

«Глобалисты» и «антиглобалисты» в Чехии и Австрии: внутриполитический аспект

В обеих странах сегодня у власти находятся сторонники «умеренной регионализации и глобализации». С одной стороны, они не ставят под сомнение процесс глобализации и не стремятся его остановить. С другой, и чешское, и

²⁶ Koncepce zahraniční politiky ČR...

²⁷ Ibidem

²⁸ Aus Verantwortung für Österreich.

²⁹ Ibidem

³⁰ Koncepce zahraniční politiky ČR...

австрийское правительства в ключевых документах по внешней политике говорят о необходимости обеспечить национальные интересы своего государства. При этом отметим, что политическое поле Чехии и Австрии неоднородно. В обеих странах имеются политические силы, выступающие за углубление европейской интеграции и глобализации. Но есть и те, кто воспринимает глобализацию как угрозу национальной идентичности, требует или выхода из ЕС, или как минимум его реформирования.

Наиболее проевропейской силой Чехии является либерально-консервативная партия TOP09. В ее программе прямо о глобализации не говорится, но содержится прямой призыв к успеху европейской интеграции и к скорейшей замене чешской кроны на евро: «Мы будем в полной мере участвовать в развитии ЕС, который является ключом к нашему хорошему и стабильному будущему. Чехия как можно скорее должна вступить в еврозону. Мы будем гордыми европейцами, которые признают успех европейской интеграции... Чехия должна активно способствовать внешней политике ЕС»³¹.

Либералы из партии «Новая Австрия» идут дальше чешских единомышленников и прямо говорят о необходимости создания общего европейского государства как о цели интеграции: «Следует создать конвент ЕС, который разработает проект Конституции ЕС. Члены конвента должны избираться в странах-членах Евросоюза непосредственно народом. По итогам решений конвента в государствах-членах проводятся референдумы... Европейский парламент создается как одна из палат в двухпалатном парламенте... Необходима передача представительских обязанностей отдельных государств-членов Европейской службе по иностранным делам... Всеобъемлющая совместная политика в области безопасности и обороны... В долгосрочной перспективе цель – общеевропейское государство... и реализация принципа европейского гражданства»³².

В то же время в обеих странах существуют политические силы, критикующие глобализацию. Так, Коммунистическая партия Чехии отмечает: «Глобализация является объективным и неизбежным процессом в результате все более высокого уровня производственных мощностей и расширения социальных связей... Но сегодня она носит имперский характер... В то время как прогрессивные тенденции глобализации необходимо использовать, против капиталистической формы глобализации стоит вести решительную борьбу»³³. Такой же подход у чешских коммунистов и к Евросоюзу: «Евросоюз нуждается в радикальных изменениях. Бюрократический принцип принятия решений в Брюсселе... нужно заменить демократическим... Необходимо уважать различия взглядов отдельных людей, регионов, и, прежде всего государств-членов ЕС... Трансатлантическое сотрудничество должно быть заменено общеевропейским, евразийским и глобальным»³⁴. Еще резче высказывалась о глобализации крайне правая чешская партия «Свобода и прямая демократия»: «Нынешняя форма европейской интеграции является ошибочным проектом создания европейского супер-государства. Проект связан с реальным ослаблением и ликвидацией национальных государств и народов Европы. Мы отстаиваем право граждан принять решение о выходе из ЕС на референдуме... Мы поддерживаем сотрудничество свободных

³¹ TOP09. Volební program 2017.

³² Pläne für ein Neues Österreich// Neues Österreich. URL: https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/8ec97ed809f251f1196784510906b637146a76fc/EUROPA.pdf (дата обращения: 30.03.2020).

³³ Kdo jsme a co chceme// Komunistická strana Čech a Moravy. URL: <https://www.kscm.cz/cs/nase-strana/kdo-jsme/kdo-jsme-co-chceme> (дата обращения: 30.03.2020).

³⁴ Volební program KSČM k volbám do EP v roce 2019// Komunistická strana Čech a Moravy. URL: <https://www.kscm.cz/cs/nase-strana/program> (дата обращения: 30.03.2020).

европейских государств... на основе общих интересов, открытого рынка, свободной торговли, перемещения и обороны»³⁵.

В Австрии подобный принцип исповедует крайне правая Австрийская партия свободы, в программе которой говорится: «Сохранение родины означает, что мы сами решаем, кто может к нам приезжать. Мы исповедуем право на самоопределение, независимость и самостоятельность нашей родной Австрии»³⁶. Что касается Евросоюза, то сегодня австрийские крайне правые прямо не ставят вопрос о его роспуске, но ратуют за его преобразование в «Европу Отецеств», где каждая страна имеет право самостоятельно определять внутреннюю и внешнюю политику: «Больше Австрии и меньше централизма ЕС»³⁷.

Судя по итогам последних выборов, в обеих странах количество противников глобализации превосходит количество «глобалистов», однако явно уступает числу «умеренных еврооптимистов» и «умеренных глобалистов». Так, по результатам парламентских выборов 2017 г. в Чехии ТОП09 набрала свыше 5% голосов, коммунисты – почти 8%, крайне правые – около 11%³⁸. В свою очередь, на австрийских выборах 2019 г. партия «Новая Австрия» заручилась поддержкой 8% избирателей, а Партия свободы – 16%³⁹. Тем самым настроения людей в обеих странах отличаются не очень сильно, хотя доля «глобалистов» объяснимо выше в Австрии, а «антиглобалистов» – в Чехии.

В целом австрийские сторонники евроинтеграции яснее высказываются за создание общеевропейского государства, чем чешские. В свою очередь, в Чехии громче звучат голоса евроскептиков, а противники евроинтеграции, в отличие от Австрии, прямо говорят о выходе страны из ЕС или же о его развале. Это вполне соотносится с тем, что австрийцам лучше удастся определить свое место в глобальном мире, нежели чехам. Соответственно, последние относятся к происходящей глобализации с большим опасением.

Сегодня процессы глобализации оказывают серьезное влияние на весь мир, и многие страны с разной степенью успеха стараются в них встроиться. Не стали исключением и небольшие европейские государства, в частности, Чехия с Австрией, которые стремятся использовать ее с максимальной выгодой для себя, сведя издержки к минимуму. Будучи не самыми населенными государствами Европы, обе они имеют не так много возможностей влиять на глобализацию. Потому обе страны в значительной мере делают ставку на Евросоюз, который и, по их замыслу, должен защищать их интересы в глобальном мире. Тем самым никакого противопоставления «глобализма» и «регионализма» не прослеживается ни у чехов, ни у австрийцев.

В то же время способность осознать свои интересы и возможности в новых условиях у двух государств оказалась разной. Чехия говорила об ограниченности своих возможностей и постаралась выстроить своего рода «пирамиду международного представительства» в лице субрегиональной организации (Вишеградской группы), региональной (ЕС) и трансрегиональной (НАТО). О каких-то попытках проводить собственную линию как национальному государству речи почти не шло. В отличие от нее, Австрия делала ставку прежде всего на свою

³⁵ Politický program SPD// Svoboda a přímá demokracie. URL: <https://www.spd.cz/program> (дата обращения: 30.03.2020).

³⁶ Nationalratswahl 2019: Das Wahlprogramm der FPÖ.

³⁷ Ibidem

³⁸ Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky...

³⁹ Österreich. Nationalratswahl 2019.

национальную политику, ясно обозначая, какой вклад в глобальные процессы может внести она как отдельное государство. Делегирование полномочий ограничивалось структурами Евросоюза – но и в его рамках австрийцы в куда большей степени, чем чехи, стремятся определять и направлять общеевропейскую политику.

Между тем в обеих странах существуют разные точки зрения на глобализацию и регионализацию. И в Чехии, и в Австрии имеются как сторонники углубления региональной и мировой интеграции, так и националисты-антиглобалисты. При этом ни одна из подобных политических крайностей не является преобладающей. В целом австрийские политики и избиратели с меньшим опасением воспринимают глобализацию, нежели чешские. Что лишний раз свидетельствует о том, что Австрии пока гораздо лучше, чем ее северной соседке, удалось найти свое место в новых условиях.

Балканы: опыт глобального управления конфликтами

В статье проанализирован опыт участия международных организаций в урегулировании югославских конфликтов. Обзорно рассмотрены операции, проведенные под эгидой ООН, НАТО, ЕС и приведены данные об участии в них российских миротворцев. Представлен политический контекст международного сотрудничества в регионе, не позволивший России закрепить за собой место, соответствующее ее роли, в формирующейся структуре управления конфликтами на Балканах. Проанализировано, какие институты играют ключевую роль в разрешении существующих проблем безопасности в регионе. В заключении автор приходит к выводу, что альтернативы ООН как глобальному институту управления кризисами до сих пор не существует. Нынешние формы урегулирования конфликтов и развернутые миссии НАТО и ЕС до настоящего момента определяются соответствующими мандатами Совета Безопасности ООН, а любое их переформатирование потребует принятия новых согласованных резолюций. Иные механизмы управления конфликтами находятся в недееспособном либо недоформированном состоянии.

Ключевые слова: Балканы, управление конфликтами, ООН, НАТО, ЕС, Россия.

Балканский регион уникален с точки зрения степени вовлеченности международных акторов в его развитие. Это пространство можно смело назвать «регионом концентрированного глобального управления». Именно здесь ярко проявляются основные мегатренды глобального развития мира – глобализация, интеграция и демократизация, как их формулирует М. Лебедева¹. Глобализация проявилась в попытке глобального управления конфликтами на постюгославском пространстве в 1990-е гг. Евро-атлантическая интеграция стала основной стратегией урегулирования и стабилизации региона. Демократизация и трансформация политических систем бывших социалистических государств стала неотъемлемой частью интеграции. Соответственно, ярко выражена волнообразная природа развития мировой политики, когда глобализация сменяется изоляционизмом, интеграция – дезинтеграционными процессами, демократизация – элементами де-демократизации.

Во всех сферах развития региона можно до сих пор наблюдать существенное влияние глобальных институтов управления. А говоря о практике конфликтного регулирования в 90-е гг. XX века, следует отметить, что именно в тот период на Балканах идея «глобального управления» на короткий отрезок времени была воплощена в своем изначальном виде как «выработка и проведение согласованной стратегии мирового развития, ориентированной на постепенный уход от конфронтации как главного системообразующего фактора в сторону рационального решения стоящих перед миром проблем»². Именно этот период можно считать расцветом концепции, теории и практики глобального управления. Тогда растущая взаимозависимость стран и новые открывающиеся с окончанием bipolarности возможности сотрудничества, с одной стороны, совпали с попыткой Европейского

*Соколова Полина Сергеевна – к.полит.н., н.с. Отдела европейских политических исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (p_sokolova@mail.ru). Статья поступила в редакцию 28.08.2020.

¹ Лебедева М. Современные мегатренды мировой политики // Мировая экономика и международные отношения. 2019. Том 63. №9. С. 29-37.

² Глобальное управление: возможности и риски / Под ред. В.Г. Барановского, Н.И. Ивановой. М.: ИМЭМО РАН. 2015. С. 19.

союза (заинтересованного в этой концепции, выдвинутой США во главе с Б. Клинтоном), участвовать в совместном формировании системы международной безопасности в русле либеральной модели мироустройства – с другой, и с «новым политическим мышлением» М.С. Горбачева в СССР/России – с третьей. Кроме того, идея «глобального управления» была созвучна для российской стороны социалистической идее мира во всем мире, что подпитывало у ряда политиков и экспертов оптимизм и завышенные ожидания, которые в конечном итоге не оправдались.

Если в начале 1990-х гг. предполагалось, что Россия, являясь постоянным членом Совета Безопасности ООН и играя существенную роль в развитии Балкан, могла претендовать на место в формирующейся структуре глобального управления региональной безопасностью, то современная ситуация свидетельствует о том, что она исключена из основных форматов непосредственного регулирования конфликтов, таких как военные и полицейские миссии, развернутые в регионе, и переговорные форматы. В данной статье представлен опыт участия международных организаций в урегулировании югославских конфликтов и проанализировано, какие институты играют ключевую роль в разрешении существующих до настоящего времени проблем безопасности в регионе.

Элементы глобального управления конфликтами в 1990-е гг.

ООН

В рамках классического международно-правового дискурса понятие миротворческой деятельности международных организаций относится исключительно к действиям Организации Объединенных Наций. Основные задачи по урегулированию кризисов и конфликтов на территории бывшей Югославии первоначально были возложены на ООН с ее миротворческими и гуманитарными возможностями, представленными соответственно Силами ООН по охране (СООНО) и Управлением Верховного комиссара ООН по беженцам (УВКБ).

СООНО были созданы в феврале 1992 г. в Хорватии в качестве временного формирования для создания условий мира и безопасности, необходимых для ведения переговоров о всеобъемлющем урегулировании югославского кризиса. Мандат СООНО заключался в обеспечении демилитаризации трех районов (РОООН), охраняемых ООН в Хорватии, а также защиты всех проживающих в них лиц от опасности вооруженных нападений.

Затем мандат СООНО был расширен за счет включения функций контроля в ряде других районов Хорватии («розовые зоны»); предоставления возможности Силам осуществлять контроль за проходом гражданского населения в РОООН и осуществлять иммиграционные и таможенные функции на границах РОООН в международных приграничных районах; и включения функций контроля за демилитаризацией Превлакского полуострова и обеспечения контроля за плотинной Перуча, расположенной в одной из «розовых зон». Кроме того, СООНО осуществляли контроль за выполнением соглашения о прекращении огня, подписанного правительством Хорватии и местными сербскими властями в марте 1994 г. после вспышки боевых действий в январе и сентябре 1993 г.

В июне 1992 г. после того, как конфликт усилился и распространился на Боснию и Герцеговину, мандат и численный состав СООНО были расширены в целях обеспечения безопасности и функционирования аэропорта в Сараево и доставки гуманитарной помощи в этот город и его окрестности. В сентябре 1992 г. мандат СООНО был вновь расширен для того, чтобы Силы могли оказывать поддержку деятельности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по доставке гуманитарной помощи в Боснию и Герцеговину и

осуществлять охрану конвоев освобожденных гражданских заключенных в случае поступления просьбы от Международного комитета Красного Креста. Кроме того, Силы осуществляли контроль за «запретной для полетов» зоной, запрещая все вылеты военных самолетов в Боснии и Герцеговине, а также за «безопасными районами» Организации Объединенных Наций, созданными Советом Безопасности вокруг пяти боснийских городов и Сараево. СООНО было дано разрешение применять силу для самообороны в ответ на нападения на эти районы, а также координировать с НАТО использование воздушных сил в поддержку их деятельности. Позднее аналогичные процедуры были распространены на территорию Хорватии.

СООНО осуществляли также контроль за выполнением соглашения о прекращении огня, подписанного боснийским правительством и боснийскими хорватскими силами в феврале 1994 г. Кроме того, СООНО осуществляли контроль за выполнением договоренностей о прекращении огня между боснийским правительством и боснийскими сербскими силами, которые вступили в силу 1 января 1995 г. В декабре 1992 г. СООНО были также развернуты в Бывшей Югославской Республике Македонии для осуществления контроля и информирования о любых событиях в ее приграничных районах, которые могли подорвать доверие и стабильность в этой республике и угрожать ее территории³.

31 марта 1995 г. Совет Безопасности принял решение реорганизовать СООНО, заменив их тремя самостоятельными, но взаимосвязанными операциями по поддержанию мира. В Бывшей Югославской Республике Македонии СООНО сменили Силы превентивного развертывания ООН (СПРООН), на территории БиГ стала действовать самостоятельная Миссия ООН в БиГ (МООНБГ), в Хорватии была учреждена Операция ООН по восстановлению доверия (ОООНВД).

Миссию в Хорватии принято считать успешной, так как к сроку окончания мандата формально поставленные задачи были выполнены. Изначально ОООНВД являлась временной операцией для создания условий, которые способствовали бы достижению путем переговоров урегулирования, согласующегося с территориальной целостностью Хорватии и гарантирующего безопасность и права всех проживающих в Хорватии общин. Реинтеграция Западной Славонии и Краины в состав Хорватии в мае и августе 1995 г. практически исключила необходимость в войсках Организации Объединенных Наций в этих районах, в связи с чем был начат их вывод. ООН также удалось организовать переговоры между правительством Хорватии и руководством хорватских сербов по вопросу Восточной Славонии, последней контролируемой сербами территории в Хорватии. Переговоры завершились подписанием 12 ноября Основного соглашения по району Восточной Славонии, Бараньи и Западного Срема. В Соглашении предусматривалась мирная реинтеграция района в состав Хорватии, а Совету Безопасности предлагалось учредить переходную администрацию для контроля за районом в течение переходного периода. После учреждения администрации Организации Объединенных Наций 15 января 1996 г. срок действия мандата ОООНВД был прекращен.

В Македонии действие мандата СПРООН продлевалось несколько раз в связи с обострением обстановки в соседних Албании и Косово. Помимо выполнения своих основных задач по наблюдению за ситуацией вдоль границ с Союзной Республикой Югославией и Албанией, чтобы своим присутствием предотвращать угрозы и не допускать столкновений, пресекать незаконные поставки оружия и другие виды незаконной деятельности, миротворцы ООН сотрудничали с гражданскими

³ Хронология миссий по поддержанию мира // Официальный сайт ООН. URL: <https://www.un.org/ru/events/peacekeepersday/2008/1990s.shtml> (дата обращения: 06.01.2021).

учреждениями и оказывали специальные услуги на уровне общин и гуманитарную помощь местному населению.

СПРООН поддерживали тесное сотрудничество с находящимися в Македонии Превентивной контрольной миссией ОБСЕ и Миссией по наблюдению Европейской комиссии. Они установили также рабочие контакты с Центром Организации Североатлантического договора по координации контрольной деятельности в Косово и с развернутыми в принимающей стране Эвакуационными силами НАТО. Однако действие мандата было прекращено 28 февраля 1999 г. и не было продлено не по причине успешного и окончательного осуществления миссии. Принятие решения было заблокировано Китаем в СБ ООН из-за установления дипломатических отношений между новым македонским руководством и Тайванем. Во многом вывод миротворцев, совпавший с кризисной ситуацией в соседнем Косово, вызвавший обострение гуманитарной обстановки в Македонии, привел к взрыву ситуации в самой Македонии в 2001 г., после чего в республике по просьбе македонского правительства развернулись миротворческие силы под эгидой НАТО, имевшие к тому времени опыт участия в операциях на территории Балкан в Боснии, Албании, Косово.

НАТО

Во многом участие НАТО в миротворчестве на Балканах в 90-е гг. XX века вывело дебаты об определении и типологизации самого миротворчества из плоскости ООН в более широкий контекст, положив начало вовлеченности региональных организаций в глобальное управление конфликтами через практику международного вмешательства. Начиная с натовских операций на Балканах, уходит в прошлое и такое неотъемлемое до того времени условие проведения миротворческой операции как необходимость согласия на нее всех конфликтующих сторон. Также именно с Балкан утвердился подход, согласно которому мировое сообщество может и должно вмешиваться и восстанавливать мир, навязывая его, в том числе силовыми средствами, если разгоревшийся конфликт настолько серьезен, что угрожает международному миру и безопасности⁴.

Вовлеченность сил НАТО в операции на Балканах стала мощной и успешной попыткой США и ведущих стран Альянса сохранить НАТО в условиях окончания блокового противостояния, заявить об организации как о гаранте евроатлантической безопасности, готовом не только к отпору нападениям на страны-участницы, но и к опасностям и угрозам более широкого характера⁵.

Североатлантический альянс стал оказывать военную и техническую поддержку миротворческим операциям ООН в Балканском регионе сразу после получения юридических оснований для выхода за пределы зоны своей ответственности на Хельсинском саммите СБСЕ в июле 1992 г.

Военно-морские силы НАТО были направлены в Адриатическое море для наблюдения за выполнением эмбарго на поставки оружия в бывшую Югославию, установленного резолюцией 713 СБ ООН. Однако санкции результатов не приносили. Боснийский конфликт стремительно развивался. По мере того как дислоцированные в Боснии СООНО испытывали возрастающие трудности в выполнении задач, возложенных на них СБ ООН, силы и ресурсы НАТО стали все

⁴ Подробнее о миротворческих исследованиях см.: *Никитин А.* Международные конфликты и их урегулирование // *Мировая экономика и международные отношения.* 2006. №2. С. 3–16.

⁵ О трансформации НАТО подробнее см. *Истомин И., Болгова И., Сушенцов А., Ребро О.* Логика эволюции НАТО: достижения и перспективы // *Мировая экономика и международные отношения.* 2020. Т. 64. № 1. С. 26-34.

более широко привлекаться к поддержке операций ООН. С середины 1993 г. силы НАТО уже не только блокировали Союзную Республику Югославию с моря, но и осуществляли контроль над соблюдением зоны, закрытой для полетов авиации конфликтующих сторон, обеспечивали оперативный штаб СООНО персоналом и оборудованием, занимались кризисным планированием, защитой миротворцев ООН, наблюдением за передвижениями сторон и сдачей тяжелых вооружений, а также созданием «зон безопасности».

Стратегия США/НАТО в отношении боснийского конфликта заключалась в признании необходимости установления такого баланса сил, при котором «центральное» мусульманское правительство контролировало бы территорию, достаточную для того, чтобы сохранить Боснию в качестве единого государства, даже при условии, что его жизнеспособность будет поддерживаться с помощью международного протектората. Изначально американское правительство, диктующее соответственно и стратегию поведения всего Североатлантического Альянса, выступало на стороне боснийских мусульман, главной своей задачей поставив устранение режима С. Милошевича как последнего бастиона коммунизма в Балканском регионе и в Европе.

То есть, уже в боснийском конфликте позиция НАТО была далеко не нейтральной, как полагается при миротворческой операции, а крайне предвзятой. Именно из-за изначально антисербского настроя американского правительства, против бомбардировок НАТО и вообще присутствия натовских войск на Балканах выступали как Россия, так и некоторые европейские державы. Однако под напором политики США, при отсутствии единогласия в Европе и при пассивной политике России в Балканском регионе участие сил НАТО стало реальностью. Единственным условием стала необходимость одобрения действий Альянса Организацией Объединенных Наций. И действительно, первые операции НАТО были формально согласованы с мировой общественностью, то есть, проведены с санкции Совета Безопасности ООН.

Первая военная операция Альянса за 44 года его существования была направлена против боснийских сербов. 28 февраля 1994 г. истребители НАТО сбили четыре сербских самолета, нарушивших зону, закрытую для полетов, а на протяжении 1994 и 1995 гг. НАТО неоднократно наносила ракетно-бомбовые удары по боснийским сербам. В июне 1995 г. на территории Боснии были размещены силы быстрого реагирования НАТО.

Дейтонские соглашения зафиксировали официальную передачу всей полноты командования от СООНО к НАТО, к Силам НАТО по выполнению Дейтонских соглашений по Боснии (ИФОР). ИФОР стала первой полномасштабной операционной миротворческой миссией Альянса. В резолюции военного комитета НАТО зафиксировано, что несмотря на условия мандата ООН или ОБСЕ, монополия на определение характера, финансирования, разработку и проведение операций полностью сохраняется за НАТО, так же как и возможность в любой момент отказаться от выполнения соответствующего мандата.

В декабре 1996 г. ИФОР были преобразованы в Силы Стабилизации (СФОР), и мандат был пересмотрен. На НАТО официально возлагалась задача оказания по мере возможности «избирательной поддержки гражданским организациям».

Несмотря на объективное несовершенство, опробованная в БиГ тактика бомбовых ударов одной из конфликтующих сторон параллельно с военной, информационной и поддержкой ресурсами другой была повторена США и их союзниками по НАТО в косовском конфликте 1999 г. И снова не последнюю роль, наряду с риском распространения дестабилизационного потенциала косовского кризиса на соседние Албанию и Македонию и соображениями морально-

идеологического характера, заключавшимися для США/НАТО в необходимости устранения С. Милошевича, в активизации американской политики по косовскому вопросу, сыграло стремление укрепить позиции Альянса в качестве основного инструмента по обеспечению мира и безопасности в Европе. Эту роль, как и в начале балканских войн, не смогли на себя взять ни структуры ЕС, ни ОБСЕ, не обладая ни достаточным для вмешательства военным потенциалом, ни согласием между странами по стратегии и тактике преодоления кризиса в югославской провинции. США же как ведущую страну Альянса не смутило ни нарушение международно-правовых норм, правда достаточно расплывчатых в отношении суверенитета отдельно взятой страны при внутреннем кризисе, ни отсутствие международного одобрения операции, то есть несогласованность с СБ ООН и отсутствие мандата, ни, тем более, разногласия внутри самой организации. Военной операцией в Косово в 1999 г., осуществленной без мандата Совета Безопасности ООН, США и их союзники по коалиции впервые в истории существования Организации поставили под сомнение ее уникальную роль в легитимизации применения силы.

Силы НАТО сохраняются в Косово до сих пор. Именно НАТО была снова задействована в 2001 г. в урегулировании Македонского кризиса. Парадоксально то, что именно стратегия НАТО/США в Косово, бомбовые удары, в значительной мере спровоцировали сам кризис в Македонии, вызвав неконтролируемый поток албанских беженцев и морально утвердив македонских албанцев в действенности тактики открытого сопротивления. И именно от руководства НАТО/США же македонское правительство требовало гарантий нерушимости границ и унитарности государства. Для обеспечения исполнения Охридского соглашения в республике была развернута миссия НАТО «Основной урожай» с контингентом численностью 3500 военных, за которой последовали еще 2 миссии НАТО - «Янтарная лиса» и «Союзная гармония».

К началу XXI века Альянс в партнерстве с ЕС стал главным институтом, претендующим на роль безусловного гаранта военного измерения безопасности на Балканах. Это стало прямым результатом того, что других действенных структур обеспечения европейской безопасности сформировано не было. А НАТО обладала военным потенциалом, имела свои программы проведения военных и административных реформ на территории западнобалканских республик, а главное была настолько мотивирована продолжить свое существование и обеспечена американским финансированием и политическим весом в международных отношениях, что, казалось, была готова принять на себя любые функции и реагировать на любые вызовы.

Необходимо сказать, что на современном этапе практически все страны региона подключились к структурам НАТО, став непосредственными членами или партнерами организации. Словения, Албания, Хорватия, Черногория, Северная Македония присоединилась к Альянсу. Сербия и Босния и Герцеговина сохраняют военный нейтралитет, однако напрямую тесно сотрудничают с НАТО.

ЕС

Изначально Европейский Союз сделал упор на развитие политической, экономической и социальной сфер балканских государств, в то время как НАТО традиционно концентрировалась на военных аспектах, привлекая европейские страны к участию в миротворческих операциях через механизмы Западноевропейского союза (ЗЕС). Присутствие европейских военных и специалистов в рамках ООН, НАТО и ЗЕС на протяжении всех балканских войн

1990-х гг. являлось важнейшим компонентом кризисного регулирования региона⁶. С развитием Общей внешней политики безопасности (ОВПБ) и Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО) и с включением в 2001 г. ЗЕС в структуры Евросоюза, ЕС берет ответственность и за военное измерение процесса европеизации в регионе, принимая на себя организационно-командные функции при проведении миротворческих операций. Сложившееся партнерство ЕС и НАТО в военной сфере было оформлено так называемым соглашением «Берлин-Плюс» 2002 г. Именно эти договоренности до последнего времени применялись при осуществлении военных и полицейских миссий ЕС на Балканах.

К настоящему моменту Европейским Союзом накоплен значительный опыт проведения миротворческих миссий в западнобалканском регионе. Началом миротворческой деятельности ЕС на Балканах можно считать развертывание Миссии наблюдателей от Европейского Сообщества на территории Западных Балкан. Миссия начала свою работу в июле 1991 г. и выполняла вспомогательную функцию по отношению к действиям стран-членов ЕС. Основной целью было заявлено формулирование на месте (через сбор информации и анализ ситуации) эффективной политики ЕС в регионе. С 22 декабря 2000 г. миссия трансформировалась в Миссию наблюдателей ЕС, которая представляла собой уже коммунитарный инструмент в рамках ОВПБ. Во многом миссия наблюдателей, обеспечивая политическое присутствие ЕС в регионе, подготовила почву для дальнейших операций, осуществленных ЕС в рамках ЕПБО.

Операция «Конкордия», стартовавшая в Македонии в марте 2003 г., стала первой военной миссией ЕС. Она опиралась на результаты использования механизма ОВПБ, который был впервые задействован в ходе политического урегулирования острой фазы конфликта в Македонии в 2001 г. Операция «Конкордия» в составе 350 военных сменила операцию НАТО «Союзная гармония». Успешное завершение военной миссии «Конкордия» позволило заменить ее полицейской миссией «Проксима» с контингентом в 150 человек в декабре 2003 г. С завершением 15 декабря 2005 г. мандата «Проксимы», присутствие европейских специалистов сохраняло актуальность, во-первых, для продолжения осуществления полицейской реформы и, во-вторых, в связи с опасениями по поводу возможной резкой дестабилизации ситуации из-за начала переговоров по статусу Косово. Полицейская миссия при сохранении стратегических и тактических задач была трансформирована в группу полицейских советников «*EUPAT*».

Практически параллельно с полицейской миссией в Македонии ЕС развернул в январе 2003 г. Полицейскую миссию в БиГ (*EUPM*). Именно эта миссия считается первой полицейской миссией ЕС в рамках ЕПБО. В отличие от «Проксимы» Полицейская миссия в БиГ пришла на смену уже действующим с 1995 г. Международным специальным полицейским силам (СМПС) ООН. Военная миссия ЕС «Алтея» сменила операцию НАТО СФОР в декабре 2004 г. Её деятельность продолжается до настоящего момента, что само по себе свидетельствует о еще незавершившемся характере послевоенного примирения сторон. Крупнейшая гражданская миссия ЕС Миссия по обеспечению верховенства закона (*EULEX Kosovo*) развернута на сегодняшний день в Косово.

Различные по численности и характеру проводимых мероприятий миссии ЕС на Балканах объединяет одна важная черта. Разворачивая ту или иную операцию в регионе, ЕС стремится в русле стратегии европеизации реализовать комплексный

⁶ О разделении расходов и тенденциях предоставления персонала, техники и финансирования совместных миротворческих, гуманитарных и полицейских операций европейскими странами и США см.: Lindstrom G. EU-US Burdensharing: Who does What? // Chaillot Paper №82. EU Institute for Security Studies. Paris, 2005.

подход к урегулированию кризисов. В таком подходе, объединяющем решение вопросов гуманитарной помощи, помощи в построении государственных институтов и повышении качества государственного управления, технической и финансовой поддержки, непосредственно миротворческих усилий и посредничества между конфликтующими сторонами – главная «добавленная стоимость» операций ЕС, которая в принципе характеризует ЕС как основной институт, наравне с ООН и НАТО, обеспечивающий процесс урегулирования конфликтов на Балканах.

Ретроспективный взгляд на политический контекст международного сотрудничества в регионе

Говоря о политическом контексте международного сотрудничества на Балканах в 1990-е гг., необходимо подчеркнуть, что он определялся, в первую очередь, отсутствием «правил игры» постбиполярной системы безопасности, которые были бы адекватны новым вызовам, что обусловило вовлеченность практически всех международных институтов безопасности, а также и субъективными факторами, позициями и национальными интересами отдельных членов международного сообщества. Постепенное выдвижение на первый план НАТО, сделавшей ставку на силовые методы решения югославской проблемы, определило во многом фиаско в попытке выстроить институты глобального управления, которые смогли бы объединить усилия западных держав с Россией, играющей важную роль в развитии региона. Цели урегулирования югославского конфликта в самой начальной стадии недопущения его дальнейшей эскалации, выработки продуманной превентивной стратегии были подменены у западных акторов исключительно целью борьбы с режимом С. Милошевича.

Имея исторически самые тесные и близкие отношения с сербами, российская политическая элита проецировала преобладающую антисербскую политику Запада и на его отношение к России. Кроме того, западная политика в отношении России часто свидетельствовала о том, что все призывы к строительству нового европейского порядка совместно с Россией не более чем красивые слова, и что менталитет холодной войны все еще жив⁷. США под влиянием «асимметричности» в расстановке сил в постбиполярном мире, дающей им преимущественные ресурсные возможности (включая НАТО) для продвижения собственных инициатив не рассматривали Россию как равноправного партнера в международных делах⁸. Такая «асимметричность» утвердила в США ощущение лидерства, привела к тому, что на Балканах победила «силовая модель» урегулирования кризисов, предложенная и реализованная США и НАТО, выдвинувшейся при поддержке ЕС и ОБСЕ на лидирующие позиции обеспечения европейской безопасности.

По мнению некоторых российских ученых, на начальном этапе урегулирования югославского кризиса «слабость позиций России и ее стремление уйти от лобового геополитического столкновения создавали условия для взаимодействия»⁹. Однако новый тип взаимоотношений между НАТО и ООН,

⁷ О внешней политике России на Балканах в 90-х гг. XX века и о попытках сотрудничества в сфере безопасности с западными партнерами см.: *Арбатова Н.К.* Национальные интересы и внешняя политика России: европейское направление (1991-1999). М., ИМЭМО РАН, 2005, 185 с.; *Арбатова Н.* Россия в евроатлантическом регионе: избирательное сотрудничество или партнерство // *Мировая экономика и международные отношения.* 2003, № 5.; *она же.* Отношения России и Запада после косовского кризиса // *Мировая экономика и международные отношения.* 2000, №6.

⁸ *Куклина И.* Глобальное обеспечение безопасности: коллапс силы и права? // *Мировая экономика и международные отношения.* 2013. № 3. С. 27.

⁹ *Россия и Центрально-Восточная Европа: трансформации в конце XX – начале XXI век / Отв. ред. С. П. Глинкина, И. И. Орлик. Т.2. М.: Наука, 2005. С. 99.*

сложившийся во время боснийского кризиса и повлиявший на методику урегулирования конфликтов в постбиполярный период и на становление концепции новой системы безопасности как таковой, оставил Россию фактически на второстепенных ролях в международном сотрудничестве на Балканах.

Несмотря на то, что опыт глобального управления на Балканах не получил преимущества, он все же состоялся. Совместное миротворчество России, ЕС и НАТО в Боснии и Герцеговине и Косово в острый период конфликтов в операциях ООН и затем НАТО сыграло определяющую роль в создании практического прецедента сотрудничества после окончания холодной войны, и в случае если бы российский контингент не покинул в 2003 г. Косово, могло бы стать поворотным моментом в сторону полноценного партнерства. Говоря о российском военном присутствии в бывшей Югославии, следует отметить, что оно продолжалось свыше десяти лет. За эти годы происходили численные изменения в российском миротворческом контингенте. В 1992 г. в нем было 900 военнослужащих. Затем в 1994 г. в СОООН в Хорватии и в Боснии и Герцеговине его численность возросла до 1500 человек. С 1996 г. его численный состав в Силах по выполнению мирного соглашения (ИФОР) и Силах по стабилизации (СФОР) под эгидой НАТО в Боснии и Герцеговине составлял приблизительно 1340 человек. В 1999 г. к нему прибавилось еще 1500 военнослужащих в Силах для Косово (КФОР). Учитывая общую численность миротворческих сил (в состав ИФОР входило 60000 человек), присутствие российских военнослужащих не было решающим для успеха миссий¹⁰. Но в сравнении с контингентами других стран, не входящих в НАТО, Россия выделила самый крупный воинский контингент для операций под руководством Североатлантического альянса. Участие России в операциях под руководством НАТО стало многообещающим прецедентом политического и военного сотрудничества между бывшими противниками в холодной войне. Более того, со стороны России это был явный сигнал западным партнерам о решении открытого сотрудничества с ними, шаг в сторону построения глобальной архитектуры безопасности, а соответственно, попытка глобального управления конфликтами.

Важным опытом сотрудничества России и западных стран стало формирование специальных структур международного сотрудничества в виде Международной конференции по бывшей Югославии (МКБЮ) и Контактной группы по Боснии, затем по Косово. Такой формат можно считать прообразом глобального институционализированного переговорного органа по вопросам безопасности, столь необходимого для выстраивания слаженной политики международных акторов на Балканах.

Структура кризисного регулирования на современном этапе

Анализируя структуру кризисного регулирования и нынешнюю ситуацию управления конфликтами в регионе Балкан, можно утверждать, что, несмотря на внутренние проблемы развития ООН и внешнее давление, альтернативы ООН как глобальному институту управления кризисами до сих пор не существует. Несмотря на лидирующую роль евро-атлантических структур в процессе стабилизации региона, заменить ООН ни НАТО, ни ЕС до сих пор не могут. Постепенно государства региона становятся членами евро-атлантических структур. Однако до настоящего времени основные вопросы безопасности и разрешения конфликтов нуждаются в решениях, принятых на уровне Совета безопасности ООН. Об этом свидетельствуют примеры развития ситуации в Боснии и Герцеговине и в Косово.

¹⁰ Никитин А. Партнеры по миротворчеству // Историческая перемена на Балканах. Вестник НАТО. Брюссель, 2004.

Проблема существования единого государства Боснии и Герцеговины и проблема урегулирования статуса Косово остаются самыми сложными нерешенными конфликтами в регионе. И БиГ, и Косово до сих пор представляют собой фактически протектораты международного сообщества при определяющей роли структур ООН. В Боснии сохраняется Офис Высокого представителя ООН, цементирующий единство государства, состоящего из двух энтитетов (Федерации хорватов и бошняков и Республики Сербской) и трех государствообразующих народов. В Косово до сих пор функционирует Миссия ООН по делам временной администрации края, составляющая основу международного присутствия в соответствии с резолюцией СБ ООН 1244 от 1999 г.

Говоря о Боснии, следует учитывать, что рамки развития государства определяются мирным соглашением, подписанным в Дейтоне в 1995 г. и одобренным резолюцией СБ ООН 1031 от 1995 г. Содержащиеся в Дейтонском соглашении 11 приложений, включающие Приложение 4 – Конституцию БиГ, регулируют гражданские и военные процессы в республике. Функцией контроля за его исполнением наделен Совет по выполнению Мирного соглашения. В Совет входят представители 55 стран. Исполнительный орган Совета – Руководящий комитет, включающий дипломатов из США, Великобритании, Франции, Италии, Канады, России, Японии, представителя ЕС, делегацию ЕС и Организации Исламской конференции, представленной Турцией. Формат Совета является безусловным элементом глобального управления конфликтами, появившимся в 1990-е гг. на Балканах в качестве одного из проявлений глобализации в противовес исторически существующему влиянию отдельных государств.

Однако в условиях нынешней конфронтации России и стран Запада, прийти к общим решениям внутри Руководящего комитета становится все сложнее. Условно после 2014 г. можно наблюдать всевозрастающее противоборство «сверхдержав» в регионе и отход от выработки согласованной политики в кризисном урегулировании. В последние годы Россия не присоединяется к большинству заявлений и финальных коммюнике, принятых на заседаниях Руководящего совета¹¹. Отказ России солидаризироваться с партнерами чаще всего связан с темами, касающимися действий властей Республики Сербской, которые западные партнеры осуждают, а Россия, в свою очередь, приветствует. Кроме того, Россия не присоединяется к заявлениям, касающимся вопросов развития сотрудничества БиГ с НАТО, по которым в самой Боснии нет консенсуса. Таким образом, можно констатировать, что существующие механизмы глобального управления не могут эффективно функционировать в ситуации конфронтации между ведущими мировыми державами.

Основным механизмом разрешения спора вокруг статуса Косово является функционирующий по мандату СБ ООН прямой диалог Белграда и Приштины под патронажем Верховного представителя ЕС по внешней политике. Именно в Брюсселе сторонами были достигнуты существенные промежуточные договоренности, и при благоприятном исходе можно рассчитывать на достижение двусторонней договоренности. При этом за рамками переговоров в Брюсселе идут интенсивные консультации Сербии с Россией и с США и Косово с Вашингтоном, влияние которых на ситуацию крайне велико. И снова ситуация конфронтации России и Запада, которая не оставляет возможности для создания открытого многостороннего формата переговоров, тормозит возможный прогресс. Переговоры «за закрытыми дверями» между Москвой и Белградом, подкрепленные интенсивно развивающимся военно-техническим сотрудничеством, а также закрытые встречи

¹¹ См. например: Коммюнике Руководящего комитета Совета по выполнению мирного Соглашения. 18.06.2019. URL: <http://www.ohr.int/communique-of-the-steering-board-of-the-peace-implementation-council-20/> (дата обращения: 10.04.2020).

между Белградом и США и Приштиной и Вашингтоном создают ненужные домыслы, подозрения в сговорах, тайных сделках, нагнетая напряженность и провоцируя внутривнутриполитические кризисы как в Сербии, так и в Косово.

Именно в косовском конфликте очевидна необходимость в воссоздании формата, подобного Контактной группе (например, через подключение российских дипломатов к обсуждениям в рамках «Пятерки» (Франции, Великобритании, США, Италии и Германии) или возобновление «Тройки» (США, ЕС, Россия) посредников, существовавшей в период переговоров, предшествовавший провозглашению независимости Косово. Однако рассчитывать на формирование институтов глобального управления кризисами в ситуации конфронтации между ведущими мировыми державами, когда даже существующие механизмы глобального управления не могут эффективно функционировать, не приходится.

Институты, пришедшие на смену противоборству интересов и односторонних подходов мировых держав к решению конфликтов на Балканах в 1990-е гг., такие как Международная конференция по бывшей Югославии или Контактная группа, находятся сейчас в недееспособном и недоформированном состоянии, ставя под сомнение возможность глобального управления конфликтами, то есть слаженного и неконфронтационного подхода ведущих международных акторов к урегулированию региональных конфликтов. Такой подход формально существует в виде выработанных совместных резолюций СБ ООН. Однако в настоящее время непосредственное влияние на урегулирование конфликтов оказывают переговорные и миротворческие усилия отдельных государств или групп государств, имеющих политическое влияние в регионе. Современная ситуация, когда усилия носят разнонаправленный характер, чревата обострением конфликтов и ведет к общему ухудшению в сфере безопасности.

Инициатива «мини-Шенген» как модель региональной интеграции Западных Балкан – продолжение или замена евроинтеграции?

В статье рассматриваются интеграционные процессы в регионе Западных Балкан, прежде всего - инициатива «мини-Шенген». Проанализированы перспективы и возможности данного интеграционного проекта. Исследование базируется на неофункционалистском подходе объяснения интеграционных процессов и на теории рационального выбора через модель либерального межправительственного подхода. Автор приходит к выводу, что инициатива «мини-Шенген» может быть полезна для стран Западных Балкан, при этом главными препятствиями на этом пути являются нерешенные споры между балканскими государствами и незаинтересованность ЕС в появлении еще независимого блока в регионе.

Ключевые слова: Интеграционные процессы, ЕС, Западные Балканы, мини-Шенген, Сербия

На протяжении последних десятилетий Евросоюз предпринимает попытки интегрировать в свой состав страны Балканского региона. После не самых успешных примеров вступления в ЕС Румынии и Болгарии, которые были приняты прежде всего из геополитических соображений (стратегия сдерживания российского влияния на Балканах), процесс региональной евроинтеграции в целом замедлился. На сегодняшний момент последней к Евросоюзу присоединилась именно страна субрегиона Западных Балкан – Хорватия (в 2013 г.). Представляется, что в настоящее время лидеры ЕС смотрят на Балканы как на регион, который генерирует конфликты. Во многом этому поспособствовала и ситуация вокруг Греции, обвиненной в разжигании долгового кризиса в Европе, ведь именно она стала прецедентом для применения немецкой политики жесткой экономии на всем пространстве евроинтеграции.

Одновременно с замедлением процессов присоединения балканских стран и сам Евросоюз испытал первый шок в связи с Брекзитом: официально Великобритания покинула ЕС 31 января 2020 г. С этого момента лидерам балканских государств, которые еще претендуют на членство в Евросоюзе – президентам Сербии, Северной Македонии, Албании, Черногории, Боснии и Герцеговины (БиГ) – становится очевидно, что их евроинтеграция займет даже не годы, а десятилетия. Так как у государств Западных Балкан нет другой экономической альтернативы кроме интеграционных процессов и развития совместного рынка, балканские лидеры стали разрабатывать собственную модель объединения, получившую название «мини-Шенген».

«Мини-Шенген» является инициативой президента Сербии А. Вучича и подразумевает углубление сотрудничества между всеми странами Западных Балкан, которые еще не присоединились к ЕС (Сербия, Косово¹, Северная Македония, Албания, Черногория и БиГ). «Мини-Шенген» следует за моделью

* Джокич Александар (Сербия) – аспирант Факультета гуманитарных и социальных наук РУДН, ассистент Кафедры сравнительной политологии Факультета гуманитарных и социальных наук РУДН (aleksandardjokic262@gmail.com). Статья поступила в редакцию 31.05.2020.

¹ Международно-правовой статус Косово по-прежнему остается спорным: его суверенитет не признан ни Сербией, ни рядом стран ООН, включая Россию и Китай, ни отдельными странами ЕС. – Прим.ред.

евроинтеграции в экономическом смысле и базируется на четырех провозглашенных свободах – это передвижения людей, товаров, услуг и капитала. Данные экономические свободы в значительной степени превышают уровень интеграции, прописанный в действующей Центрально-европейской ассоциации свободной торговли (ЦЕАСТ) между балканскими странами.

При этом в области политической интеграции «мини-Шенген» не предлагает практически ничего по двум причинам. Во-первых, между многими балканскими странами еще существуют незавершенные территориальные и этнические споры, во-вторых, на данном этапе «мини-Шенген» очевидно не претендует на то, чтобы стать полноценной заменой евроинтеграционному процессу. На сегодняшний день состоялись три саммита лидеров Западных Балкан, и наибольший интерес к инициативе демонстрировали Сербия, Северная Македония и Албания, в то время как Черногория – самая маленькая страна с ограниченной по масштабам экономикой, в которой главную роль играет туризм – и так опасается потери суверенитета и демонстрирует наименьший интерес к данному проекту. Косово находилось в длительном политическом кризисе, который преодолен формированием нового правительства только в январе 2020 г. Сербские представители из БиГ (Республика Сербская) с энтузиазмом приняли предложение президента А. Вучича в отличие от своих коллег из Сараево. Представители ЕС положительно отнеслись к инициативе, но с оговоркой, что она должна послужить лишь вспомогательным инструментом в рамках процесса евроинтеграции Западных Балкан.

Цель данного исследования – теоретически проверить, может ли инициатива «мини-Шенген» стать новым толчком в интеграции Западных Балкан в ЕС или у нее есть шансы стать вполне независимым проектом в рамках регионального управления. Центральный вопрос данного исследования: способен ли субрегион Западных Балкан разработать собственную модель интеграции? Если ответ на этот вопрос положительный, то какие перспективы можно ожидать от данной модели интеграции? Является ли «мини-Шенген» моделью, которая только предшествует интеграции региона в ЕС, или в долгосрочной перспективе данная инициатива может сделать возможным сотрудничество Балкан с Евразийским союзом?

В данной работе будут использованы теории интеграции, а именно неофункционалистский подход объяснения евроинтеграции (*Neo-functionalism*) и теория рационального выбора через модель либерального межправительственного подхода (*Liberal Intergovernmentalism*). Неофункционалистский подход необходим для объяснения институциональных рамок преимуществ региональной интеграции, то есть того, как и почему интеграционные процессы улучшают эффективность управления сложными политэкономическими системами. Модель либерального межправительственного подхода применяется для понимания поведения политических акторов, от которых зависит развитие данного интегративного процесса (процесс переговоров, формирование требований к другим участникам процесса, принятие решений).

«Мини-Шенген» с точки зрения неофункционализма

Прежде всего необходимо определить, какие конкретные интеграционные решения предложены в рамках инициативы «мини-Шенген», а затем рассмотреть их теоретические последствия. Данные решения являются частью договора между Сербией, Албанией и Северной Македонией, заключенном в Нови-Саде 10 октября 2019 г. Согласно этому договору, инициатива «мини-Шенген» охватывает следующие страны Западных Балкан: Сербию (и частично-непризнанную Республику Косово), Северную Македонию, Албанию, Черногорию, а также Боснию и Герцеговину. В первой фазе интеграции участвуют Сербия (без Республики Косово),

Северная Македония и Албания. Остальные государства региона на данном этапе не присоединились к данной инициативе.

Во-вторых, «мини-Шенген» подразумевает дальнейшее развитие «четырех свобод ЕС» в регионе Западных Балкан: свободу движения товаров, лиц, свободу услуг и капитала.

В-третьих, в рамках «мини-Шенгена» приняты дополнительные конкретные решения: свободный переход межгосударственных границ для граждан данных стран с использованием только внутреннего паспорта (идентификационной карты); свободное передвижение иностранных граждан в туристических целях в рамках границ данных государств; совместные рабочие патенты и автоматическое признание всех видов профессиональных квалификаций и дипломов без каких-либо дополнительных процедур для граждан данных государств; круглосуточная работа экспресс-пунктов пограничного контроля между данными государствами в целях быстрого пересечения границы, особенно для транспортировки товаров; гармонизация законодательства в сфере финансов и капитала между данными государствами в целях беспрепятственного течения потоков капитала и повышения уровня частных инвестиций; усиление пограничного контроля в рамках сотрудничества в борьбе с террористической угрозой и трансграничной преступностью.

Таким образом, с точки зрения неофункционалистского подхода, инициатива «мини-Шенген» предоставляет странам-участникам множество преимуществ для преодоления глубоких разделительных линий в регионе Западных Балкан. «Мини-Шенген» потенциально может значительно укрепить экономическое взаимодействие стран Западных Балкан, что теоретически должно повлиять на снижение политической напряженности между государствами данного региона. Неофункционалистские теоретики объясняли улучшение отношений между Францией и ФРГ в рамках процесса евроинтеграции именно через развитие институтов, которые повышали уровень экономической взаимосвязанности между этими двумя государствами².

Главная проблема состоит, однако, в том, что лидеры национальных государств учитывают не только экономические интересы в процессе принятия решений. Власти также должны руководствоваться национальными интересами своих государств, которые у государств Западных Балкан зачастую противоположны. Эти интересы обусловлены историческими этнорелигиозными конфликтами, а также преднамеренным вмешательством внешних акторов, которые принимали сторону только одной из враждующих сторон и усугубляли уже существующие противоречия. Эти факторы приводят к политическим столкновениям и осложняют все виды интеграции в регионе.

«Мини-Шенген» с точки зрения модели либерального межправительственного подхода

Неофункционалистский подход не принимает во внимание такие факторы, как национальные интересы, он больше всего ориентирован на пользу интеграционных процессов и поэтому является подходом, который остаётся в рамках политического идеализма. Нет никаких оснований думать, что национальные государства просто откажутся от своих позиций, особенно если они рассматривают конфликты со

² Haas E.B. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957, Stanford: Stanford University Press. 2004. P. 30.

своими соседями как «игру с нулевой суммой»³. Представляется, что в данном случае необходимо учитывать замечания тех исследователей, которые придерживаются модели либерального межправительственного подхода. Сторонники этой модели пытаются объяснить сложные процессы построения институтов интеграции через взаимоотношения правительств стран, участвующих в интеграционных переговорах. Модель либерального межправительственного подхода является рационалистичной и учитывает существование личных интересов лидеров политической элиты, национальных интересов государств и влияния внешних факторов на процессы интеграции. Фактически существуют три способа ведения интеграции: 1) добровольный, когда акторы сами приходят к выводу, что интеграция полезна всем сторонам в рамках этого процесса; 2) принудительный, когда обе или одна из сторон находится под оккупацией третьего государства или альянса; и 3) направленный, когда внешние акторы пытаются повлиять на процессы интеграции, но не контролируют ни одну из сторон напрямую. Интеграционную инициативу «мини-Шенген» можно оценить и как первый, и как третий способ интеграции. С одной стороны, эта инициатива самостоятельно появилась в регионе Западных Балкан, но с другой – она имеет поддержку представителей Евросоюза. При этом все государства, участвующие в данной инициативе, ставили и продолжают обозначать в качестве стратегической цели своей внешней политики именно евроинтеграцию.

Второй способ конструирования интеграции более всего схож с форматом зарождения Евросоюза, когда Западная Германия была оккупирована вследствие поражения нацистского режима во Второй мировой войне. В случае же Западных Балкан не существует никаких официальных механизмов, которые могли бы заставить какую-либо из стран данного региона вступить в интеграционные процессы. При этом существует значительное неофициальное влияние брюссельской евробюрократии на страны Западных Балкан с учетом экономической зависимости этих стран от ЕС. Учитывая заметное замедление процессов расширения Евросоюза, инициатива «мини-Шенген» имеет большой потенциал, потому что может принести Западным Балканам те преимущества, которые обычно возможны только как последствия интеграционных процессов.

С другой стороны, представители ЕС естественно не хотели бы видеть появление какого-либо конкурирующего интеграционного блока на европейском континенте. Это было ясно продемонстрировано в 2014 г., когда тогдашний президент Украины В. Янукович сделал стратегический выбор в пользу ЕАЭС, а не Евросоюза. Глава Украины после этого полностью утратил доверие ЕС, чьи представители открыто поддерживали лидеров украинской оппозиции, начавших «Евромайдан». Странам-участницам «мини-Шенгена» этот прецедент, вероятно, должен показать, что Брюссель всеми возможными способами будет противодействовать превращению этой инициативы в полноценную замену евроинтеграции, но готов рассматривать ее в качестве «репетиции» вступления Западных Балкан в ЕС в долгосрочной перспективе. С этой позицией согласны и представители Вашингтона, которые несколько раз выступали в поддержку «мини-Шенгена». Поскольку интеграционный проект «мини-Шенген» не затрагивает вопросы военной безопасности и сотрудничества, НАТО также не возражает против данной инициативы и придерживается нейтральной позиции.

³ Grande E. and Kriesi H. Conclusions: the postfunctionalists were (almost) right, in S. Hutter, E. Grande and H. Kriesi (eds.), *Politicising Europe: Integration and Mass Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2016. P. 281.

Потенциал инициативы «мини-Шенген» с точки зрения лидеров стран Западных Балкан

Инициатива «мини-Шенген» является единственным интеграционным процессом в регионе Западных Балкан, официально не связанным с Евросоюзом. В этом состоит главное отличие данного проекта от множества похожих процессов, таких как ЦЕАСТ и «Берлинский процесс». ЦЕАСТ показала все свои недостатки во время торговой войны между Сербией и непризнанной Республикой Косово, когда данное самопровозглашенное государство в одностороннем порядке ввело пошлины на сербские товары. В свою очередь, «Берлинский процесс» – лишь дипломатическая инициатива ЕС, целью которой является улучшение имиджа Евросоюза в регионе Западных Балкан. С точки зрения президента Сербии А.Вучича, «мини-Шенген» должен сработать именно там, где ЦЕАСТ не справилась – в сфере двустороннего и многостороннего сотрудничества между государствами Западных Балкан, которые не являются членами ЕС. Центральноевропейская ассоциация – это унаследованный от Центральной Европы формат сотрудничества, который изначально был придуман государствами «Вишеградской группы»: Польшей, Чехией, Словакией и Венгрией. Уровень конфликтов между этими государствами (даже при сохранении некоторой напряженности между Словакией и Венгрией) намного ниже, чем в регионе Западных Балкан. «Мини-Шенген» же задуман как институционализация сотрудничества между конфликтующими странами в целях экономического развития и политической стабильности – это своего рода поиск балканского *modus vivendi*.

Главными препятствиями для осуществления «мини-Шенгена» являются открытые конфликты внутри и между государствами Западных Балкан. Прежде всего отметим, что Босния и Герцеговина, а также Черногория, – глубоко разделенные государства: Босния – в институциональном, этническом и религиозном смысле (в БиГ сохраняется два энтитета: сербский и мусульмано-хорватский); Черногория – в этническом и политическом смысле. Представляется, что Босния и Герцеговина не способна функционировать как единое государство, и поэтому представители различных этнических партий в этой стране по-разному смотрят на данную инициативу. Представители босняков, такие как Б. Изетбегович (член Президиума БиГ), считают «мини-Шенген» попыткой Сербии вернуть себе лидерство в регионе Западных Балкан, которым она обладала в период существования Югославии. С другой стороны, политические представители сербского народа в БиГ – к примеру, М. Додик (президент Республики Сербской) видят в «мини-Шенгене» не только потенциал экономического развития, но и возможность дальнейшего сближения с Сербией, что и тревожит босняков. Представитель хорватского народа в БиГ Ж. Комшич (член Президиума БиГ) также выразил скепсис по поводу инициативы «мини-Шенген» из-за неразрешенных пограничных вопросов между странами Западных Балкан.⁴

В Черногории нет такой институциональной неразберихи, как в БиГ, но в этом молодом государстве, которое приобрело независимость в 2006 г., только идет процесс национального строительства, что вызывает бесконечную череду политических столкновений между черногорцами и сербами в данной стране. Президент Черногории М. Джуканович взял на себя роль «отца черногорской нации» и с этой позиции для него политически невыгодно участвовать в инициативе, зародившейся в Белграде. Он уже высказал опасение, что Черногория может

⁴ Presidency Chairman: EU has to prove its ambitions in Western Balkans first // N1. 17.02.2020. URL: <http://ba.n1info.com/English/NEWS/a410606/Bosnia-Presidency-Chairman-attends-informal-meeting-of-Western-Balkan-and-EU-leaders.html> (дата обращения: 25.05.2020).

утратить свою тяжело обретенную независимость, вступая снова в близкие институциональные соглашения с Сербией⁵. Черногорию с конца 2019 г. сотрясают серьезные протесты, спровоцированные Законом о церковном имуществе, который вызвал сопротивление Сербской православной церкви и многих верующих в Черногории. Естественно, эти протесты перешли из религиозной сферы в политическую. Эпидемия COVID-19 временно остановила волну протестов, но нет причин думать, что они снова не возобновятся в ближайшее время. В таких условиях любой шаг навстречу Сербии был бы равен признанию поражения, поэтому М. Джуканович не спешит присоединяться к «мини-Шенгену» в данный момент. Если в БиГ проблемы имеют институциональную природу и не могут быть решены изменением политического климата, то вступление Черногории в «мини-Шенген» вполне возможно, но лишь с момента стабилизации данной страны.

Другим важным препятствием для создания и дальнейшего функционирования «мини-Шенгена» является неразрешенный спор между Сербией и Республикой Косово, которую поддерживает Албания. В настоящий момент здесь сложилась любопытная ситуация, в которой президент Албании Э. Рама⁶ с энтузиазмом поддержал интеграции в рамках «мини-Шенгена», а занимавший на тот момент пост премьер-министра Косово этнический албанец А. Курти⁷ резко выступил против данного проекта. Причина состоит в том, что Республика Косово также проходит через период политической нестабильности и неизвестности. В этом непризнанном государстве идет борьба между лидерами националистических албанских движений последней декады прошлого столетия и нового политического движения «Самоопределение» А. Курти. Хотя партия Курти получила самую большую поддержку избирателей, она не обладает достаточным числом мандатов в парламенте Косово, чтобы самостоятельно формировать правительство. Главный конкурент Курти – это Х. Тачи, один из бывших полевых командиров «Армии освобождения Косово» и сегодняшний президент Республики Косово. Тачи, вопреки своему прошлому, намного более открыт к региональному сотрудничеству, чем Курти. Х. Тачи пока добился своего и сумел дать мандат для формирования правительства другой по популярности партии в Косово – «Демократическому союзу Косово». Ожидается, что данная партия сформирует правящую коалицию с Тачи и интеграционные процессы, так же, как и процесс переговоров с Сербией, продолжатся. Что касается президента Албании Э. Рами, то против него периодически поднимаются протесты, но пока он остается самым влиятельным политиком в Албании. Для него «мини-Шенген» представляет возможность дать импульс экономическому росту Албании: в интересах Рами улучшить имидж Албании, чтобы привлечь зарубежных инвесторов.

Северная Македония тоже подключилась к инициативе с большим энтузиазмом. Македония имеет давние исторические и экономические связи и с Сербией, и с Албанией. В данный момент самый влиятельный политик в Скопье – это З. Заев, который не придерживается националистических взглядов и готов к региональному сотрудничеству. Его главные конкуренты из националистической

⁵ Đukanović on 'mini Schengen': A Balkan union cannot replace the EU // CDM. 21.12.2019. URL: <https://www.cdm.me/english/dukanovic-on-mini-schengen-a-balkan-union-cannot-replace-the-eu/> (дата обращения: 25.05.2020).

⁶ Albania-Kosovo and the growing 'Balkan mini-Schengen' clash // Tirana Times. 14.02.2020. URL: <https://www.tiranatimes.com/?p=144170> (дата обращения: 26.05.2020).

⁷ Albin Kurti: Mini-Schengen within Berlin Process, Western Balkans Should Join EU en Bloc // Exit News. 15.02.2020. URL: <https://exit.al/en/2020/02/15/albin-kurti-mini-schengen-within-berlin-process-western-balkans-should-join-eu-en-bloc/> (дата обращения: 26.05.2020).

партии ВМРО-ДПМНЕ не высказывались напрямую против «мини-Шенгена», но подчеркивали, что они, в первую очередь, заинтересованы в евроинтеграции.⁸

В политическом смысле самым стабильным государством в регионе Западных Балкан является Республика Сербия. Партия президента А. Вучича, «Сербская прогрессивная партия», не имеет серьезных конкурентов и обладает абсолютным большинством в парламенте. Для самой Сербии этот интеграционный проект был бы очень выгоден, так как страна является крупнейшим экспортером и производителем товаров и услуг в регионе Западных Балкан. Нет никаких сомнений в том, что смягчение пограничного контроля между странами Западных Балкан обеспечит сербскому бизнесу более легкий доступ к рынкам государств, которые входят в инициативу «мини-Шенген». Единственные опасения, которые выражали и представители сербской националистической оппозиции, вызывает возможность массового переселения албанцев в Сербию в поисках работы. Такая теоретическая вероятность действительно существует благодаря «мини-Шенгену», ведь вопросы неконтролируемой миграции стоят на повестке дня даже самых развитых государств мира. Но все же Сербия не настолько опережает в развитии Албанию и Македонию, чтобы албанцы из этих двух государств начали массовую переселяться в Сербию. Развитые страны Центральной и Северной Европы по-прежнему остаются первоочередным направлением для рабочей миграции из балканского региона.

В заключение можно констатировать, что интеграционные процессы в регионе Западных Балкан находятся на начальной стадии. Данные процессы сталкиваются с двумя главными проблемами: нерешенными спорами между самими балканскими государствами и незаинтересованности Евросоюза в появлении еще одного независимого блока в Европе. Если бы ЕС решительно поддержал данную инициативу, это бы во многом помогло преодолению вышеупомянутых конфликтов между государствами Западных Балкан. Евросоюз, с одной стороны, не в состоянии интегрировать Западные Балканы, но с другой - опасается того, что эти страны могут сами объединиться в некий союз без контроля Брюсселя. Таким поведением Евросоюз не способствует разрешению конфликтов в регионе Западных Балкан и ставит под вопрос свою доброжелательность и искренние намерения в помощи Балканам.

«Мини-Шенген» действительно является инициативой, в которой нет побежденных и обиженных сторон, что редко можно встретить в долгой истории Балкан. В теории игр это называется вдвойне выигрышной стратегией (*win-win strategy*), и Балканы это заслужили после истории полной войн и страданий.

⁸ Mickoski on the Mini Schengen initiative: For us, the only option is to join the EU // Republika. 10.11.2019. URL: <https://english.republika.mk/news/macedonia/mickoski-on-the-mini-schengen-initiative-for-us-the-only-option-is-to-join-the-eu/> (дата обращения: 29.05.2020).

Протесты в Чили и Боливии: глобальный кризис на региональном уровне

В статье анализируются причины резкого усиления протестной активности в Чили и Боливии осенью 2019 года. Проводится исследование основных противоречий современной системы международных отношений, а также специфики, с которой эти противоречия проявляются на региональном уровне - в Латинской Америке. По мнению автора, увеличение нестабильности является закономерным следствием глубокого политико-экономического кризиса, затрагивающего основы постбиполярного мирового порядка.

Ключевые слова: Латинская Америка, протесты, социальное неравенство, Эво Моралес, Боливия, Чили, деглобализация, кризис, политическая экономия, мир-системный анализ.

Осенью 2019 г. Латинскую Америку захлестнула волна социальных протестов. На первый взгляд, между ними было мало общего, характерный пример – ситуации в Чили и Боливии. Массовое недовольство чилийцев эксперты связывают с неолиберальной политикой президента С. Пиньеры, направленной на снижение социальных расходов государства. И это не удивительно: уровень социально-экономического неравенства в этой стране – один из самых высоких в регионе. В отставку был вынужден также уйти президент Боливии Э. Моралес, один из лидеров «социалистов XXI века», под руководством которого страна достигла впечатляющих успехов в борьбе с проблемой социального неравенства. При этом и динамика макроэкономических показателей в этой стране выгодно отличалась от чилийской. В данном случае, как правило, рассматривают нарушения, допущенные президентом во время избирательного процесса. Возникает вопрос: есть ли общие причины, которыми можно объяснить и чилийские и боливийские события, или они абсолютно уникальны? Чтобы ответить на него, проанализируем основные тенденции и противоречия глобальной системы международных отношений при помощи политико-экономического метода.

Анализ работ отечественных латиноамериканистов¹, в которых исследуются факторы резкого роста политической нестабильности, а также целого ряда источников (статистических данных, нормативно-правовых актов, данных СМИ) позволяет выделить общие причины протестов, характерные для стран региона в

* Борейко Антон Владимирович – научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН (polidekt@gmail.com). Статья поступила в редакцию 30.05.2020.

¹ Окунева Л.С. Повторить историю. Чем вызвана волна протестов в Латинской Америке // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 07.11.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/povtorit-istoriyu-volna-protestov/>; Пятаков А.Н. Социальные миссии Венесуэлы: национальный и международный аспекты // Латинская Америка. 2015. № 4. С. 87-88; он же. Феномен социальных протестов в Латинской Америке в 2019 г. Глобальный контекст и эквадорский case-study // Вестник Московского Университета. Серия XXV. Международные отношения и мировая политика. 2020. №12(2). С.7-43; Щелчков А.А. Кризис латиноамериканских левых режимов: боливийская драма // Свободная мысль. 2020. №. 1. С. 93-106; Воротникова Т.А. Политические конфликты в мультиэтническом обществе: созидательный потенциал и риски поляризации для Боливии // PolitBook. 2019. №. 1. С. 169-180; Разумовский Д.В. Ловушка «золотого десятилетия»: почему народные волнения оказались сюрпризом для латиноамериканских элит // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 21.11.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/lovushka-zolotogo-desyatiletia/>; Ивановский З.В. Латинская Америка в конце десятилетия. Социальные проблемы, политические сдвиги и новые вызовы // Свободная мысль. 2020. №2. С. 71-84.

целом, а также установить характерные особенности этих процессов в Боливии и Чили.

Ограниченность неолиберальной модели глобализации и ее последствия

Прежде всего, отметим наиболее общую тенденцию - ограниченность неолиберальной модели глобализации², которая стала заметна после финансового и экономического кризиса 2008 года. При этом в течение последних 12 лет темпы роста мирового ВВП так и не достигли докризисного уровня³, а в 2014 г. ситуация усугубилась падением мировых цен на сырьевые товары⁴. В этих условиях развиваются процессы «деглобализации»⁵ (т.е. процессы обострения борьбы на мировых рынках), которые подталкивают наиболее сильных акторов к введению протекционистских мер для защиты национальных производителей. Таким образом, мы можем назвать еще один очевидный тренд – крен в сторону экономического национализма, который ярче всего проявляется в торговой войне между США и Китаем⁶. Стоит отметить, что подобные меры носят во многом вынужденный характер и не способствуют преодолению кризиса. Скорее наоборот, они загоняют его в тупик, так как нарушают работу глобальных производственных цепочек. По мнению ряда экспертов, к которым в 2020 г. присоединилась глава МВФ К. Георгиева, в ближайшем будущем грянет новое падение производства, которое превзойдет по масштабам не только кризис 2008 г., но и «Великую депрессию» в США 1929 г.⁷ На это указывают такие факторы, как замедление темпов роста мирового ВВП, увеличение уровня глобального неравенства, сокращение потребительского спроса⁸.

Закономерно, что эта экономическая ситуация имеет свое политическое измерение, связанное с кризисом глобальной системы управления, то есть с трансформацией основ постбиполярного мирового порядка. Ключевой особенностью этого порядка, в рамках которого и получила широкое распространение неолиберальная модель, была общность интересов ряда мировых держав, которая позволяла создать выгодные для них «правила игры». За соблюдение этих правил отвечают глобальные институты и международные организации (ВТО, МВФ, Всемирный банк и др.), Проблема заключается в том, что усиление экономической мощи Китая и других стран закономерно приводит к появлению у них политических амбиций. Таким образом, возникает парадоксальная, на первый взгляд, ситуация: чтобы сохранить суть мирового порядка (свое господствующее положение), ведущие мировые державы вынуждены принимать меры, которые постепенно меняют его

² Предполагает комплекс государственных мер, направленных на достижение максимальной свободы перемещения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы между странами.

³ World - Gross domestic product in constant prices growth rate. URL: <https://knoema.com/atlas/World/Real-GDP-growth#> (дата обращения: 01.05.2020).

⁴ Оверченко М. Цены на сырье упали до самого низкого уровня со времен мирового кризиса // Ведомости. 03.10.2014. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2014/10/03/neft-ne-soprotivlyaetsya> (дата обращения: 01.05.2020).

⁵ Сапир Ж. Деглобализация уже в пути: новый мир и возрождение демократии // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 20.11.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/deglobalizatsiya-uzhe-v-puti/> (дата обращения: 01.05.2020).

⁶ Дисэн Г. Глобальное возрождение экономического национализма // Россия в глобальной политике. 25.12.2017. URL: <https://globalaffairs.ru/valday/Globalnoe-vozrozhdenie-ekonomicheskogo-natsionalizma-19248> (дата обращения: 16.05.2020).

⁷ Может ли повториться Великая депрессия? // Финанс. URL: <https://www.finam.ru/discussions/moget-li-povtoritsya-velikaya-depressiya> (дата обращения: 16.05.2020).

⁸ Самофалова О. МВФ испугался новой Великой депрессии // Взгляд. 21.02.2020. URL: <https://vz.ru/economy/2020/1/21/1019109.html> (дата обращения 16.05.2020).

форму (протекционизм начинает преобладать над либерализмом). Поэтому неудивительно, что Пекин, который выступает в роли страны-ревизиониста миропорядка, заинтересован в сохранении неолиберальной системы, в то время как позиции протекционизма отстаивают США. В данном случае, можно сказать, что современное состояние глобальной системы управления характеризуется не общностью, а конфликтом интересов. Теперь мировые державы все менее склонны к компромиссам и все более – к конфронтации.

Чтобы понять, как кризис глобальной системы международных отношений проявляется на региональном уровне⁹, необходимо рассмотреть его специфические черты. Так как метод нашего исследования предполагает изучение связей между экономическими и политическими процессами, мы прежде всего проанализируем место, которое занимает латиноамериканский регион в структуре международной системы разделения труда. И в этом нам помогут наработки представителей теории зависимости и мир-системного подхода.

Методология мир-системного подхода

По мнению наиболее известных представителей первого направления, аргентинского экономиста Р. Пребиша (1901–1986 гг.)¹⁰ и его бразильского коллеги Т. Душ-Сантуша (1936–2018 гг.)¹¹, мировая капиталистическая система состоит из промышленно развитых стран (центра) и аграрных стран (периферии). Отношения между ними носят неравноправный характер, центр эксплуатирует периферию, пользуясь своим превосходством в технологиях. Такого рода отношения приводят к появлению феномена зависимости, при котором характер экономического развития периферийных стран подчинен потребностям стран центра. Все это способствует постоянному воспроизводству технической отсталости развивающихся стран от развитых. Хотя неолиберальная глобализация способствовала резкой индустриализации развивающихся стран в 1970-х гг., зависимый характер развития последних сохраняется и по сей день, что накладывает существенный отпечаток на внутреннюю и внешнюю политику периферийных стран.

Проблемы, затронутые теорией зависимости, были в дальнейшем более подробно изучены американским социологом И. Валлерстайном (1930–2019 гг.)¹². По его мнению, мировая капиталистическая система состоит из трех элементов (или уровней): технически развитое «ядро», «полупериферия», стремящаяся в него войти, и отсталая «периферия», которая служит рынком сбыта и источником дешевых факторов производства и для первых, и для вторых. Валлерстайн предполагает, что зависимость возникает из-за того, что продукция стран центра формирует монополистический рынок, цены на нем всегда завышены. Одновременно с этим продукция периферийных стран формирует конкурентный рынок, цены на котором, наоборот, занижены. Это явление получило название «неэквивалентного обмена».

Периферийное положение является причиной распространенности экспортоориентированной экономической модели в странах региона, которые в основном работают не на внутренний, а на внешний рынок. Такая модель сложилась исторически: еще со времен колониального периода основные отрасли

⁹ В данном случае для определения понятия «регион» мы используем не географические, а экономические признаки.

¹⁰ Пребиш Р. Периферийный капитализм: есть ли ему альтернатива? М.: ИЛА, 1992. 337 с.

¹¹ Душ-Сантус Т. Структура зависимости // Скепсис. URL: https://scepsis.net/library/id_2297.html (дата обращения: 16.05.2020).

¹² Валлерстайн И. Мир-системный анализ // Философский факультет НГУ. URL: <https://nsu.ru/filf/rpha/papers/geoecon/waller.htm#comment> (дата обращения: 16.05.2020).

производства в этих странах были рассчитаны на внешний спрос. Попытки решить эту проблему до сих пор не привели к положительному результату. В силу указанных выше причин (сырьевой ориентации экономик, низкой диверсификации, отсутствии развитых технологий) продукция периферийных стран не выдерживает конкуренции с продукцией стран периферии на национальных рынках, а попытки проводить протекционистскую политику приводят к еще большей технической отсталости.

По этой причине периферийные страны зачастую не могут самостоятельно производить даже необходимые для населения блага, например, продукты питания или медицинские услуги, что приводит к тяжелым последствиям в случае падения цен на экспортируемые товары. Когда спрос на них уменьшается, например, в случае кризиса, уменьшается и прибыль системообразующих предприятий. Чтобы не дать им разориться, власти вынуждены принимать непопулярные меры, в частности, сокращать социальные издержки. Таким образом, одновременно с ростом цен, падением доходов и увеличением безработицы уменьшается помощь со стороны государства. Закономерно, что в подобной ситуации первыми страдают наименее обеспеченные слои населения. Неравенство принимает угрожающие размеры и становится фактором, дестабилизирующим политическую систему латиноамериканских стран¹³.

Кроме того, деформация экономической структуры периферийных государств вызывает социальную деформацию, обостряет проблему неравенства. Это происходит потому, что только часть населения страны работает в экспортоориентированных секторах и располагает относительно высоким уровнем доходов. Большинство населения в этих отраслях не задействовано и поэтому оказывается в положении «социально исключенных» и фактически находится на самообеспечении¹⁴. В какой-то мере проблему неравенства могло бы смягчить наличие бесплатного образования, которое давало бы выходцам из низов шанс улучшить свое положение, однако такая возможность повсеместно отсутствует. Таким образом, экономическая модель постоянно воспроизводит феномен социальной поляризации на системном уровне.

Попытка преодолеть зависимость при помощи привлечения иностранного капитала не решает проблему. Так как инвесторов прежде всего интересует рентабельность, а не решение экономических или социальных проблем, то им необходима максимальная прибыль. Её инвестор получает либо полностью (за вычетом налогов), либо частично - в случае совместного владения предприятием. То же самое можно сказать и о получении ренты в виде процента по кредитам. Таким образом, инвестиции – это только кажущееся решение проблемы, которое на практике еще больше усиливает зависимость.

Вышеупомянутые проблемы оказывают непосредственное влияние на ситуацию с социально-экономическим неравенством. Если мы рассмотрим так называемый период «золотого десятилетия» (2003–2013 гг.), то увидим, что в этот период спрос на сырьевые товары стран региона превышал предложение. Поэтому экспортоориентированные отрасли стали привлекательными для инвесторов, а государства-экспортеры получали сверхприбыли. Эти доходы позволяли им смягчать неравенство, выделять пособия нуждающимся и/или проводить структурные реформы, направленные на создание рабочих мест, бесплатного

¹³ Окунева Л.С. Повторить историю. Чем вызвана волна протестов в Латинской Америке // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 07.11.2019. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/povtorit-istoriyu-volna-protestov/> (дата обращения: 16.05.2020).

¹⁴ Пятаков А.Н. Социальные миссии Венесуэлы: национальный и международный аспекты // Латинская Америка. 2015. № 4. С. 87-88.

образования и здравоохранения (наиболее характерный пример - Венесуэла)¹⁵. Когда же в 2014 г. цены на сырьевые товары обвалились, в связи со снижением спроса на мировом рынке, страны региона оказались не в состоянии проводить прежнюю политику. В подобной ситуации государство столкнулось с двойным давлением: представители низших слоев требуют от него выполнения социальных обязательств в прежних объемах, в то время как представители нового среднего класса и элиты нуждаются в оптимизации расходов. С этими проблемами и столкнулись власти в Чили и Боливии, но решали их по-разному.

Особенности ситуации в Чили

Для начала обратимся к Чили. Несмотря на то, что эксперты Всемирного банка относят ее к странам с высоким уровнем дохода¹⁶, структура чилийской экономики представляет собой типичный пример периферийной страны. Так, на долю отрасли по добыче меди приходится около 45% экспорта¹⁷. Разработками занимаются крупные транснациональные компании, такие как британская «Англо-Американская горнодобывающая компания» (*Anglo-American PLC*), японская «Мицуй» (*Mitsui & Company, Ltd.*), южнокорейская «Никко» (*LS-Nikko Copper*)¹⁸. Пик выручки от экспорта пришелся на 2011 г. и составил около 95 млрд долл. США. В 2018 г. сумма поступлений снизилась примерно на 10 млрд долл. США¹⁹, что повлекло за собой замедление темпов роста ВВП с примерно 6% в 2011 г. до 4% в 2018 году²⁰.

В этих условиях на смену левоцентристскому правительству президента Мишель Бачелет (2014–2018 гг.) пришло правое правительство под руководством упомянутого С. Пиньеры (2018–н.в.). Смена курса была связана с тем, что представители деловых кругов и обеспеченных слоев общества были недовольны социальной политикой левых, например, увеличением налогов для крупного бизнеса с 20 до 25%²¹. В предвыборной программе С. Пиньеры обещал сохранить социальные достижения предшественника, но при этом наладить отношения с представителями бизнеса и сломить негативный экономический тренд. Таким образом, ему удалось привлечь голоса всех слоев общества.

Однако вскоре консерваторы решили пересмотреть социальную политику в сторону большей бюджетной экономии, что вкупе с увеличением платы за проезд в метро, стало поводом для массовых акций протеста. Причины же становятся понятны, если обратиться к требованиям, которые выдвигали протестующие. Прежде всего следует отметить увеличение налогов для богатых, повышение минимальных зарплат и пенсий, национализацию предприятий водоснабжения,

¹⁵ Бореико А.В. Куба и Венесуэла: взаимовыгодное сотрудничество в социально-экономической сфере // Латинская Америка. 2016. № 6. С. 61-71.

¹⁶ Doing Business 2019 Regional Profile: OECD High Income. P. 4. URL: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Profiles/Regional/DB2019/OECD-High-Income.pdf> (дата обращения: 16.05.2020).

¹⁷ Структура экспорта Чили по данным Обсерватории экономической сложности (The Observatory of Economic Complexity, OEC). URL: <https://oec.world/en/profile/country/chl/> (дата обращения: 16.05.2020).

¹⁸ Companies Subsidiaries and associates // Codelco. URL: <https://www.codelco.com/memoria2016/en/pdf/mem2016codelco-companies.pdf> (дата обращения: 16.05.2020).

¹⁹ Chile - Exports of goods and services in current prices. URL: <https://knoema.com/atlas/Chile/topics/Foreign-Trade/Export/Exports-of-goods-and-services#> (дата обращения: 16.05.2020).

²⁰ Chile - Gross domestic product in constant prices growth rate. URL: <https://knoema.com/atlas/Chile/Real-GDP-growth> (дата обращения: 16.05.2020).

²¹ Дьякова Л.В. Современная политическая ситуация в Чили и правительство «нового большинства» // Иberoамериканские тетради. 2015. № 3. С. 19.

бесплатный доступ к базовым социальным благам. Правительство было вынуждено частично удовлетворить эти требования, а также анонсировать процедуру по выработке новой конституции²². Эти меры помогли правительству нормализовать ситуацию, однако на протяжении всего 2020 года в стране продолжаются протесты. В среднесрочной перспективе стабилизация зависит от способности левых и правых сил чилийского политического спектра выработать компромиссный курс и закрепить его в новом Основном законе.

Специфика кризиса в Боливии

Что же касается экономики Боливии, то она гораздо менее развита, чем чилийская, но при этом ее структура также соответствует периферийной модели. Экспортоориентированный сектор представлен добычей природного газа (32%), цинковой руды (17%) и золота (13%), что в совокупности составляет 62% экспорта²³. Разработками также занимаются ТНК, например, в газовой сфере действует французская «Тоталь» (*Total*), испанская «Репсоль» (*Repsol*), англо-голландская «Шелл» (*Shell*) и др.²⁴.

В отличие от Чили, где попеременно сменялись неолибералы и умеренно левые, в Боливии долгие годы власть в стране принадлежала представителям леворадикалов из партии «Движение к социализму» (исп. *Movimiento al Socialismo, MAS*) под руководством президента Э. Моралеса (2006–2019). В 2006 г. правительство национализировало газовую отрасль, в частности, «Государственная нефтегазовая компания Боливии» (*Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, YPFB*) получила монопольное право на покупку и продажу углеводородов как на внутренних, так и на внешних рынках. Условия всех совместных с иностранным капиталом проектов были пересмотрены в сторону увеличения государственного участия до 51%²⁵, что позволяло социалистам контролировать распределение прибыли. Полученные ресурсы направлялись на решение социальных проблем и инвестировались в развитие промышленности. Так, за годы президентства Моралеса доля населения, проживающего за чертой бедности, сократилась в четыре раза - с 20 до 5%²⁶. Были запущены многочисленные социальные миссии, которые гарантировали населению бесплатный доступ к образованию и здравоохранению, была создана государственная пенсионная система²⁷. Эти меры превратили Боливию в одну из наиболее динамично развивающихся стран региона. Можно сказать, что из всех левых режимов в период «золотого десятилетия» она стала самым успешным примером создания социально-ориентированной рыночной экономики. Однако социальная политика Моралеса не нашла поддержки у экономических элит наиболее развитых восточных департаментов страны, контролирующих добычу газа (прежде всего, департамента Санта-Крус). Так, еще в 2008 г. они предприняли попытку добиться большей степени автономности,

²² Дьякова Л.В. Новые явления в политической жизни Чили // Иberoамериканские тетради. 2019. № 3. С. 15.

²³ Структура экспорта Боливии по данным Обсерватории экономической сложности (The Observatory of Economic Complexity, OEC). URL: <https://oec.world/en/profile/country/bol/> (дата обращения: 16.05.2020).

²⁴ Información Financiera contratos de servicios petroleros // YPFB. URL: <https://www.ypfb.gob.bo/es/transparencia/contratos-petroleros.html/> (дата обращения: 16.05.2020).

²⁵ Decreto Supremo Nº 29130. URL: <https://tipnisboliviaorg.files.wordpress.com/2018/11/leg-decr-gob-00491-2007.pdf> (дата обращения: 16.05.2020).

²⁶ Bolivia - Poverty headcount ratio at \$1.9 a day based on purchasing-power-parity in constant prices of 2011. URL: <https://knoema.com/atlas/Bolivia/Poverty-rate-at-dollar19-a-day#> (дата обращения 16.05.2020).

²⁷ Щелчков А.А. Кризис латиноамериканских левых режимов: боливийская драма // Свободная мысль. 2020. № 1. С. 98.

граничащей с независимостью, но тогда правительство социалистов смогло мобилизовать сторонников и избежать распада страны. Неудача сепаратистов была связана прежде всего с тем, что Моралесу удалось найти компромиссное решение и заручиться поддержкой части элит, пользуясь благоприятной экономической ситуацией²⁸. В этом смысле протесты осени 2019 г. имели качественное отличие, так как экономический кризис обострил имеющиеся противоречия до предела. В частности, если в 2014 г. выручка от экспорта составила 14 млрд долл. США, то в 2018 г. – только 10 млрд.²⁹, при этом темпы роста ВВП за пять лет снизились примерно в два раза, с 7% в 2013 г. до 4% в 2018 году.³⁰

В этих условиях созрели объективные экономические предпосылки для масштабного политического кризиса, триггером для которого стало массовое недовольство ходом избирательного процесса в октябре 2019 года³¹. И прежде всего речь идет о том, что Конституционный суд разрешил Э. Моралесу выдвигаться на третий срок, что противоречило нормам Основного закона и референдума по этому вопросу в 2016 году. Оппозиция не стала бойкотировать выборы, полагаясь на победу главного оппонента Моралеса, Карлоса Меса, бывшего президентом страны в 2003–2005 гг. В день голосования действующий президент не получал необходимого перевеса в 10% голосов, который мог дать ему победу в первом туре. Таким образом, возникла реальная возможность поражения социалистов. В этих обстоятельствах неожиданно отключилось электричество, а когда процесс подсчета голосов возобновился, оказалось, что за это время Э. Моралес опередил К. Месу на более чем 10%. Руководство избирательной комиссии объяснило это тем, что в это время к ним поступили результаты голосования из отдаленных индейских департаментов, но оппозиция не приняла такое объяснение.

На этом фоне Э. Моралес обратился за арбитражем в Организацию Американских Государств (ОАГ) и, когда представители комиссии нашли нарушения в избирательном процессе, объявил об аннулировании результатов и проведении повторной кампании. Но кризис уже разгорелся в полную силу, и правая оппозиция воспользовалась этой ситуацией в своих интересах. Умеренный К. Меса ушел в тень, а вместо него на арену борьбы вышли радикальные силы, которые возглавил председатель гражданского «Комитета за Санта-Крус» (*Comité pro Santa Cruz, CPSC*) ультраправый миллионер Л. Ф. Камачо*. Активные действия радикалов (перекрытие улиц и автотрасс, захват государственных учреждений и пр.), а также привлечение на свою сторону представителей армии и полиции, привели к тому, что под давлением протестующих Э. Моралес был вынужден уйти в отставку вместе с большинством членов его партии во власти. Временно исполняющим обязанности президента стала заместитель председателя Сената от правой оппозиции Ж. Аньес. Под ее руководством правительство сразу же предприняло ряд радикальных шагов:

²⁸ Там же. С. 95.

²⁹ Bolivia - Exports of goods and services in current prices. URL: <https://knoema.com/atlas/Bolivia/topics/Foreign-Trade/Export/Exports-of-goods-and-services> (дата обращения: 16.05.2020).

³⁰ Bolivia - Gross domestic product in constant prices growth rate. URL: <https://knoema.com/atlas/Bolivia/Real-GDP-growth> (дата обращения: 16.05.2020).

³¹ Чернышев А.Л. Постэлекторальный кризис 2019 г. в Боливии: региональный фактор и роль силовых структур // Латинская Америка. 2020. №1. С. 22–32.

* Его отец, Хосе Луис Камачо Парада, был владельцем газораспределительной компании «*Servicio de Gas Santa Cruz*» (*Sergas*), которая в 2003 г. заключила эксклюзивный контракт с главой Санта-Круса, наиболее развитого города Боливии, на проведение газификации. Компания была национализирована правительством Моралеса. См. подробнее: Walters, J. Bolivia's path to Camacho. Interview with bolivian anthropologist Raul Rodriguez Arancibia // Nacla. 13.11.2019. URL: <https://nacla.org/news/2019/11/13/bolivia-path-camacho-interview-morales> (дата обращения: 16.05.2020).

в частности, выслало из страны кубинскую медицинскую миссию и обнародовало планы приватизации неэффективных предприятий³². Также Боливия вышла из состава леворадикального Боливарианского альянса, АЛБА (исп. *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, ALBA*)³³.

На протяжении всего 2020 г. в стране не утихали волнения, протестующие требовали от временного правительства Ж. Аньес выполнить обещание - провести новые выборы и сложить полномочия. В результате состоявшихся осенью 2020 г. выборов президентом стал социалистический кандидат Л. Арсе, соратник Э. Моралеса и создатель боливийского «экономического чуда». Перед новым президентом стоит непростая задача: он должен консолидировать поляризованное боливийское общество в условиях неблагоприятной экономической конъюнктуры.

Резюмируя, можно сказать, что за внешними отличиями ситуаций в Чили и Боливии скрывается внутреннее сходство. И в том, и в другом случае ключевыми факторами кризиса стали объективные внутренние противоречия социально-экономических моделей периферийных стран, обострившиеся в условиях неблагоприятной конъюнктуры на мировых рынках. Очевидно, что правительства могут попытаться смягчить эти противоречия, но не устранить их причины. Таким образом, мы можем прогнозировать дальнейшее ухудшение ситуации в регионе, рост протестной активности и политической нестабильности. Остается надеяться, что кризис позволит выработать оптимальную модель взаимодействия между всеми субъектами международных отношений.

³² Copa afirma que el Gobierno busca la privatización de BoA // Opinión. 04.03.2020. URL: <https://www.opinion.com.bo/articulo/pais/copa-afirma-gobierno-busca-privatizacion-boa/20200304104012754588.html> (дата обращения: 16.05.2020).

³³ Борейко А.В. АЛБА на словах и на деле: идеология и практика боливарианского альянса // Ибероамериканские тетради. 2019. № 3. С. 50-53.

АЛБА как латиноамериканская альтернатива неолиберальной глобализации

В статье изучается деятельность интеграционного объединения в латиноамериканском регионе – Боливарианского альянса для народов нашей Америки (АЛБА). Показаны основные цели интеграции и проекты в социально-экономической сфере. Проанализированы международный и региональный контекст возникновения организации, отдельно отмечен фактор «левого поворота», в контексте которого Венесуэла, Боливия, Никарагуа, Эквадор стали участниками альянса. Показано, как страны-участницы вырабатывали общую позицию по ряду политических аспектов мировой и региональной повестки. Исследованы причины спада активности в рамках организации с особым вниманием к смене политического руководства в Эквадоре и Боливии, а также внутренние проблемы участников-основателей АЛБА – Венесуэлы и Кубы. Сделано заключение о том, что в ближайшее время организации, вероятнее всего, не удастся выйти из кризисного положения, но выработка общей позиции по внешнеполитическим вопросам продолжится, а также будет интенсифицировано взаимодействие в области противостояния пандемии. Выдвинуто предположение, что преодоление экономических проблем интеграционного процесса может быть достигнуто за счет подключения других региональных игроков, где к власти в 2018–2019 гг. пришли левые силы (Мексика и Аргентина).

Ключевые слова: Латинская Америка, АЛБА, интеграция, США, Куба, Венесуэла, неолиберализм, глобализация.

Предпосылки исследования опыта АЛБА и история возникновения альянса

Глобализация и региональная интеграция – две тенденции международных отношений современности – в 2020–2021 гг. столкнулись с качественно новыми вызовами. Это не только традиционные социально-экономические кризисы, затрагивающие каждую страну мира, но и усугубление ситуации эпидемиологическими условиями, что разрушает традиционные отработанные механизмы экономической интеграции и оказывает влияние на формы политического сотрудничества. В связи с этим представляется актуальным изучить существующий опыт альтернативных интеграционных групп, кооперация в рамках которых не основана на типичной мотивации в виде поиска экономической выгоды, а ориентируется на решение социальных проблем. Одной из таких групп является Боливарианский альянс для народов нашей Америки (АЛБА), и цель данной статьи состоит в исследовании истории возникновения и деятельности этого блока, выявлении принципов интеграции в его рамках, а также изучении некоторых результатов работы АЛБА и прогноз потенциального развития.

Несмотря на существование немалого количества научных исследований по проблемам интеграции в мире в целом, литературы, посвященной АЛБА не так много. В ряде работ отражаются некоторые аспекты истории и деятельности данной

* Арабаджян Александра Завеновна – м.н.с. Центра проблем развития и модернизации ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (aleche28@gmail.com). Статья поступила в редакцию 16.04.2020.

группы¹. Тем не менее, исследователи не всегда уделяют внимание принципиально иной мотивации стран, включенных в блок, которые пытаются выработать альтернативный механизм сотрудничества, основанный на вопросах обеспечения базовых нужд всего населения. Существующие работы преимущественно сосредотачиваются на роли группы в региональной политике и международных отношениях в целом, правовых аспектах, конкретных эмпирических данных по экономическому сотрудничеству стран блока и других специфических темах². Поэтому исследование группы через проблематизацию ее нерыночных черт является мало исследованной темой, которая становится все более актуальной в ситуации глобальной пандемии, когда законы рынка входят в противоречие с задачей обеспечить безопасность и здоровье (а зачастую – выживание) населения.

Прежде всего рассмотрим контекст, в котором возник альянс. Хотя регион был одним из пионеров интеграции еще во второй половине XX в., нередко эти процессы происходили под прямым или косвенным контролем Вашингтона, для которого южные соседи традиционно были «задним двором». В изменяющихся условиях мировой экономики к рубежу XX–XXI вв. американский капитал искал упрощения схем торговли с латиноамериканскими экономиками. В т.н. «момент однополярности»³ многие эксперты, вслед за Ч. Краутхаммером, утверждали, что США – глобальный лидер, которому нет альтернатив, и их экономические интересы подчинят «отсталые» экономики стран Латинской Америки, что ранее происходило неоднократно. Североамериканское соглашение о свободной торговле с Канадой и Мексикой (NAFTA), подписанное в 1992 г. и вступившее в силу в 1994 г., стало одним из шагов на этом пути. Следующим должно было стать Соглашение об американской зоне свободной торговли (исп. ALCA, англ. FTAA), которое по плану США охватило бы весь регион «от Аляски до Огненной земли» и либерализовало бы сферу торговли посредством открытия рынков, снижения таможенных пошлин, введения благоприятного режима для иностранных инвестиций и т.д. Предварительная фаза обсуждений этого проекта началась на саммите Америк в Майями в декабре 1994 г.⁴.

Этот проект не предусматривал участие лишь одного государства латиноамериканского региона – Кубы, которая после распада СССР переживала острый экономический кризис, вошедший в историю страны под названием «особый период в мирное время». Наряду с падением ВВП и внешнеторгового оборота,

¹ См., например: Cusack A.K. Venezuela, ALBA, and the limits of postneoliberal regionalism in Latin America and the Caribbean. New-York: Springer, 2019; Gratius S., Puente J. M. The end of the alternative project ALBA? A political and economic perspective // Revista de estudios políticos. 2018. №. 180. P. 229–252; López L. E. A., Brutto G. L. Popular power and regional integration: An analysis of the ALBA-TCP // Popular sovereignty and constituent power in Latin America. Palgrave Macmillan, New York, 2016. P. 183–202; Yaffe H. The Bolivarian Alliance for the Americas: An alternative development strategy // International Journal of Cuban Studies. 2011. P. 128–144.

² Gómez M.A. The South American way: Sub-regional integration under ALBA and UNASUR and international dispute resolution // Hungarian Journal of Legal Studies. 2017. Vol. 58. №. 4. P. 449–457.; Боре́йко А.В. АЛБА на словах и на деле: идеология и практика боливарианского альянса // Ибероамериканские тетради. 2020. №. 3. С. 50–53.; Боре́йко А.В. Проблемы и перспективы кубино-венесуэльского сотрудничества в экономической и социальной сферах // Ибероамерика: от истоков к современным вызовам. 2016. С. 69–73.; Виноградова Е.А. Стратегическая коммуникация в деятельности наднациональных органов интеграционного объединения АЛБА // Геополитический журнал. 2015. №. 1. С. 110–118; Пятаков А.Н. Виртуальное пространство боливарианской интеграции Интернет-ресурсы альянса ALBA // Латинская Америка. 2017. №. 7. С. 34–49.

³ Так охарактеризовал ситуацию в международных отношениях в 1990 г. в связи с дезинтеграцией социалистического блока американский политический обозреватель Чарльз Краутхаммер. Krauthammer Ch. The unipolar moment // Foreign Affairs. 1990. Vol. 70., №1. P. 23–33.

⁴ Free Trade area of the Americas. Antecedents of the FTAA Process. URL: http://www.ftaa-alca.org/View_e.asp (дата обращения: 21.02.2020).

срывом жизненно важных поставок из стран бывшего соцлагеря Куба испытала усиление давления со стороны США в форме дальнейшего ужесточения эмбарго, воплотившегося в законах Торричелли (1992 г.)⁵, и Хелмса—Бертон (1996 г.)⁶. Таким образом, Вашингтон вновь выбрал тактику экономического давления для подрыва политического режима на острове. Наряду с этими мерами исключение Кубы из планируемой зоны свободной торговли могло повлиять на ее укреплявшиеся связи с государствами «левого поворота», в первую очередь, с Венесуэлой, которая начала поставлять кубинцам энергоносители.

К рубежу 1990–2000-х гг. латиноамериканский регион почувствовал на себе все эффекты реализации рекомендаций Вашингтонского консенсуса – проекта, предложенного в 1989 г. экономистом Дж. Уильямсоном⁷. Этот план предполагал 10 неолиберальных мер, нацеленных на решение проблем инфляции, дефицита государственного бюджета и экономического роста. Следствием их применения на практике стали высокие социальные издержки, воплотившиеся в падении уровня жизни широких масс, росте социально-экономического неравенства и обострении проблемы бедности. Именно на волне народного недовольства реализацией этой политики и ее последствиями в ряде латиноамериканских стран на рубеже веков к власти пришли левоориентированные силы (У. Чавес стал президентом Венесуэлы в 1999 г., Э. Моралес и М. Селайя – президентами Боливии и Гондураса в 2006 г., Р. Корреа и Д. Ортега – президентами Эквадора и Никарагуа в 2007 г.), предлагавшие отказ от неолиберальных реформ и расширение участия государства в управлении экономикой.

Страны «левого поворота» выступили и с критикой проекта по созданию ЗСТ для Америк, увидев в нем очередной инструмент Белого дома, позволяющий навязать развивающимся странам невыгодную модель взаимоотношений, которая будет способствовать углублению их зависимости от США. В результате проект ЗСТ для Америк после Саммита Америк в Мар-дель-Плата (Аргентина) в 2005 г. остался лишь благим намерением, а раскритиковавшие его страны инициировали иные варианты интеграции.

Одной из подобных попыток, носящей открытый антиимпериалистический характер, оказался проект Боливарианской альтернативы для народов нашей Америки (АЛБА), авторы которой – У. Чавес и Ф. Кастро – в декабре 2004 г. на первом саммите организации в Гаване подписали основной учредительный документ – Совместную декларацию⁸. Костяком АЛБА, позднее переименованной из альтернативы в альянс (в 2009 г. на седьмом саммите), помимо Кубы и Венесуэлы, стали Боливия, Никарагуа, Эквадор и Гондурас во время президентства Мануэля Селайи (после государственного переворота против Селайи в 2009 г. курс страны заметно «поправел», а в 2010 г. Гондурас стал первой страной, покинувшей АЛБА). Также к организации присоединились небольшие государства Карибского бассейна и

⁵ Cuban Democracy Act of 1992. Congress.gov, The official website for U.S. federal legislative information. URL: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/4168/text> (дата обращения: 25.06.2020).

⁶ Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996. Congress.gov, The official website for U.S. federal legislative information. URL: <https://www.congress.gov/bill/104th-congress/house-bill/927/text> (дата обращения: 25.06.2020).

⁷ Bustelo P. Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá // Estudios de historia de pensamiento económico. Homenaje al profesor Francisco Bustelo. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2003. P. 741.

⁸ Declaración Conjunta Venezuela – Cuba. 14.12.2004. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1221-2004-12-14-i-cumbre-la-habana-cuba-declaracion-conjunta-venezuela-cuba> (дата обращения: 21.02.2020).

Центральной и Южной Америки⁹. Характерно, что основные страны-члены группы – государства с наиболее левыми и антиамерикански настроенными режимами на момент вступления и пика активности в рамках АЛБА.

Цели АЛБА и позиции блока по мировым и региональным проблемам

Цель АЛБА – тесное политическое сотрудничество и экономическая интеграция латиноамериканских стран, независимая от влияния США. Не случайно в идеологическом плане особое внимание учредителей АЛБА уделяется латиноамериканскому историческому наследию, а в Совместной декларации сделаны отсылки к таким ключевым политическим фигурам, как С. Боливар, Х. Марти, Х. де Сан-Мартин, Б. О'Хиггинс и др., которые стремились не только к независимости и процветанию латиноамериканских стран, но и к их объединению и созданию «Большой Родины» (исп. *Patria Grande*). Помимо этого, страны-члены подчеркивают, что в основе их кооперации лежит взаимодействие на принципах солидарности, а не законы рынка. Сотрудничество этих стран в целом вписывается в некоторые положения концепции социализма XXI века (так, им близка идея свободной ассоциации, интерес к кооперативному движению и коллективной собственности на средства производства), к которой в своем большинстве апеллируют лидеры стран «левого дрейфа».

В политической сфере страны АЛБА на протяжении долгого времени – вплоть до 2018 г. – старались занимать солидарную позицию по вопросам международной повестки, причем эта позиция постоянно противопоставлялась подходам США. В этом плане члены АЛБА могут рассматриваться как потенциальные партнеры России: уместно вспомнить поддержку, выраженную некоторыми из них в адрес России 27 марта 2014 г. в ходе голосования по вопросу о статусе Крыма на Генеральной Ассамблее ООН.

То же самое касалось и региональных вопросов – здесь руководители стран АЛБА делали акцент на необходимости уважения суверенитета, территориальной целостности и независимого развития латиноамериканских стран. Одним из наиболее ярких примеров стала позиция АЛБА по отношению к эмбарго США против Кубы и судьбе пяти кубинских разведчиков, которых содержали в заключении в США: в совместных декларациях и заявлениях члены альянса призывали к решению этих вопросов в пользу Кубы, осуждая позицию Вашингтона¹⁰. Аналогичная позиция выражалась участниками АЛБА по отношению к давлению США на Венесуэлу¹¹, проблемам жестокого обращения с латиноамериканскими мигрантами в США,

⁹ *Hernández D., Chaudary Y.* La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos. Enero de 2015. P. 7. // Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/11379.pdf> (дата обращения: 21.02.2020).

¹⁰ VII Cumbre – Cochabamba, Bolivia – Declaración sobre poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero contra Cuba. 17.10.2009. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1282-2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-declaracion-sobre-la-necesidad-de-poner-fin-al-bloqueo-economico-comercial-y-financiero-contra-cuba> (дата обращения: 21.02.2020); XI Cumbre – Caracas, Venezuela – Comunicado sobre solidaridad con los 5 héroes. 04.05.02.2012. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1308-2012-02-04-y-05-xi-cumbre-caracas-venezuela-comunicado-especial> (дата обращения: 21.02.2020).

¹¹ Comunicado – Rechazo a la injerencia de EE.UU. contra el pueblo venezolano. 11.12.2014. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/2450-2014-12-11-comunicado-rechazo-a-la-injerencia-de-ee-uu-contra-el-pueblo-venezolano> (дата обращения: 21.02.2020); Comunicado – Caracas, Venezuela – Declaración final – Firma y enérgico rechazo a la imposición de sanciones por parte de EE.UU. 10.02.2015. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/3665-2015-02-10-comunicado-oficial-caracas-venezuela-declaracion-final-firme-y-energico-rechazo-a-la-imposicion-de-sanciones-por-parte-de-ee-uu> (дата обращения: 21.02.2020).

вопросу строительства стены на границы США и Мексики¹². АЛБА поддерживает Аргентину в вопросе о статусе Фолклендских (Мальвинских) островов, выступает за независимость Пуэрто-Рико, право Палестины на государственность, за защиту прав коренных народов, поддерживает региональные объединения СЕЛАК¹³ и УНАСУР¹⁴, стремящиеся к независимости от США, и т.д.¹⁵

Страны-члены АЛБА вырабатывали единую позицию и по иным значимым международным вопросам – например, на конференции по климатическим изменениям в Копенгагене в 2009 г. они вместе обвинили развитые страны и капиталистическую систему в целом в высоких экологических издержках и призвали их к материальной ответственности – по выражению боливийского президента Эво Моралеса, выплате «климатического долга». Члены АЛБА уделяют повышенное внимание вопросам экологии, подчеркивая необходимость диверсификации обязательств стран в зависимости от уровня их развития, т.е. требуют, чтобы развитые страны несли большую ответственность как в плане принятия реальных мер, нацеленных на борьбу с климатическими изменениями, так и с точки зрения финансирования различных проектов и помощи менее развитым странам¹⁶.

Основные проекты АЛБА и проблемы интеграции в рамках альянса

Анализ результатов интеграции полезно начать с обращения к социально-экономическому аспекту, где страны АЛБА развернули целый спектр программ. Во-первых, речь шла о проектах, которые основывались на возможностях Венесуэлы обеспечить странам-членам альянса поставки энергоносителей на льготных условиях, предусмотренных программой «Петрокарибе» (*Petrocaribe*). Во-вторых, в рамках АЛБА было учреждено несколько компаний (*empresas grannacionales*) в разных отраслях хозяйства: нефтегазовый сектор и энергетика, лесопереработка, продовольствие, фармацевтика, телекоммуникации¹⁷. Деятельность этих компаний носит трансграничный характер. В-третьих, важнейшим направлением

¹² Declaración – Caracas, Venezuela – VI Reunión extraordinaria del Consejo político ALBA-TCP reafirma apoyo a Venezuela. 08.08.2017. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/17758-2017-08-08-declaracion-caracas-venezuela-vi-reunion-extraordinaria-del-consejo-politico-alba-tcp-reafirma-apoyo-a-venezuela> (дата обращения: 21.02.2020).

¹³ Сообщество стран Латинской Америки и Карибского бассейна основано в 2010 г. с целью создать общую для стран региона платформу, не предполагающую участие США и Канады. Это своеобразная альтернатива Организации Американских Государств (ОАГ), через которую исторически США проводили политику в собственных интересах и после победы кубинской революции в 1959 г. использовали данную группу для исключения революционной Кубы из регионального сотрудничества и усиления оказываемого на нее давления. СЕЛАК же, напротив, рассчитывает на Кубу как на одного из ключевых участников группы, при этом объединяет все страны региона.

¹⁴ Союз южноамериканских наций, основанный в 2004 г., также является интеграционной группой, в которой не предполагается участие США. В него входили государства Южной Америки, планировавшие региональные проекты кооперации в противовес ОАГ. Но в 2018 г. из-за прихода к власти правых сил в Аргентине, Бразилии, Парагвае, Чили, Перу эти страны приостановили свое участие в УНАСУР, в связи с чем организация переживает кризис.

¹⁵ XI Cumbre – Caracas, Venezuela – Compromiso Sucre. Movimientos sociales del ALBA-TCP. 04.02.2012. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1313-2012-02-04-y-05-xi-cumbre-caracas-venezuela-compromiso-sucre-movimientos-sociales-del-alba-tcp> (дата обращения: 23.02.2020).

¹⁶ X Cumbre – Otavalo, Ecuador – Declaración especial sobre el cambio climático. 25.06.2010. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1299-2010-06-25-x-cumbre-otavalo-ecuador-declaracion-especial-sobre-cambio-climatico> (дата обращения: 23.02.2020).

¹⁷ Хейфец В.Л., Хейфец Л.С. Наступит ли эра Сукре? Южная Америка на пути к единой валюте // Латинская Америка. 2013. №. 7. С. 22.

взаимодействия стало осуществление социально-культурных проектов, которые в основном исполняли кубинские специалисты высокой квалификации (врачи, учителя, спортсмены) в разных странах альянса с целью обеспечить уязвимые слои населения медициной и образованием и тем самым повысить уровень грамотности, медобслуживания и внести вклад в решение проблемы социальной исключенности.

В противовес неолиберальным соглашениям о свободной торговле в рамках АЛБА была предложена иная форма экономической интеграции – Соглашение о торговле народов. Его существенная черта – стремление обеспечить взаимодополняемость экономик, обмен технологиями и более эффективное использование преимуществ каждого отдельно взятого хозяйственного комплекса в рамках АЛБА, ставя во главу угла не рентабельность, а рост социально-экономического благополучия населения стран-членов альянса.

Согласно официально декларируемым целям АЛБА, торговля между участниками основана на солидарности и кооперации (среди прочего, включает торговлю по ценам, определяемым преимущественно не рынком, а в ряде случаев, в том числе в рамках программы «Петрокарибе», предполагает и бартерные операции), не влияет на внутривластные вопросы в каждом отдельном государстве-члене, включает в себя взаимодействие как народов, так и государств и предприятий, нацелена на защиту национальных интересов, уделяет особое внимание наиболее уязвимым экономикам, не посягает на роль государства в обеспечении социально-экономического развития стран, благоприятствует развитию коммун, кооперативов и социально ориентированных предприятий, предполагает снижение тарифов между участниками АЛБА с учетом внутренней специфики хозяйств каждой страны и др.¹⁸

В области валютно-финансовых отношений АЛБА в 2008 г. на VI саммите в Каракасе учредил собственный банк с целью стимулирования интеграции, борьбы с бедностью и снижения диспропорций в развитии участниц альянса¹⁹. Наряду с этим очевидно стремление стран снизить степень зависимости от международных и региональных экономических организаций (например, участники АЛБА стремятся не пользоваться их кредитами), которые действуют под значительным влиянием США и оказывают финансовую помощь развивающимся странам на зачастую невыгодных для последних условиях, что усугубляет проблему внешней задолженности. Речь идет о таких организациях, как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк (ВБ) и Межамериканский банк развития (МАБР). Посредством выделения средств через свой банк АЛБА направляет финансы на осуществление совместных проектов, о которых было сказано выше.

Еще одним амбициозным проектом стала попытка введения валюты для внутренних расчетов между членами альянса. Валюта получила весьма символическое название сукре²⁰ и стала безналичным способом взаимных расчетов, позволявшим избежать использования доллара. Стоимость сукре формировалась на основе корзины валют стран-участниц проекта (Боливия, Венесуэла, Куба и

¹⁸ VII Cumbre – Cochabamba, Bolivia – Principios fundamentales del Tratado de Comercio de los Pueblos. 17.10.2009. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1286-2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-principios-fundamentales-del-tratado-de-comercio-de-los-pueblos-tcp> (дата обращения: 21.02.2020).

¹⁹ VI Cumbre – Caracas, Venezuela – Acta fundacional del Banco del ALBA. 26.01.2008. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/1230-2008-01-26-vi-cumbre-caracas-venezuela-acta-fundacional-del-banco-del-alba> (дата обращения: 23.02.2020).

²⁰ Название единой валюты АЛБА несет в себе двойной смысл. Первый – это фамилия Антонио Хосе Сукре, одного из героев войн испанских колоний за независимость XIX в., в честь которого названы города и регионы в ряде стран Латинской Америки. Второй – это аббревиатура словосочетания *Sistema Unitario de Compensación Regional* (Единая система региональных взаиморасчетов).

Эквадор), при этом наибольшим весом обладал венесуэльский боливар. Для внедрения сукре понадобилось учредить ряд специализированных органов (Региональный валютный совет, Центральная палата по взаиморасчетам, Резервный фонд торговой конвергенции), которые занимаются контролем и управлением валютно-финансовых вопросов. Важно отметить, что внедрение сукре стимулировало товарооборот между странами-участницами, а также на протяжении первых лет использования сукре до обострения венесуэльского кризиса (2010–2012 гг.) количество и объем операций, осуществляемых в сукре, стабильно росли²¹.

Тем не менее, с 2013 г., а в особенности в 2018–2019 гг., активность государств в рамках организации значительно сократилась: в первую очередь, произошел спад экономического сотрудничества. Это вызвано рядом факторов. Ключевым из них оказался кризис в Венесуэле. После смерти У. Чавеса 5 марта 2013 г. накопившиеся в стране экономические проблемы стали обостряться. Основные трудности Боливарианской республики связаны со ставкой на экспорт нефти и использование нефтедолларов для импорта товаров внутреннего потребления и реализации социальных программ вместо того, чтобы инвестировать в диверсификацию производства. Ухудшила ситуацию конъюнктура мировых цен на нефть. Преемник Чавеса, Николас Мадуро, будучи менее харизматичным лидером, пока удерживает власть в стране даже в условиях ужесточившихся экономических санкций США и попыток государственного переворота, инспирированных Вашингтоном, пик которых пришелся на январь 2019 г. Но внутренняя нестабильность, первые симптомы которой проявились еще при Чавесе, заставила Венесуэлу сместить фокус внимания с региональных проектов на национальные проблемы. Показательно, что с 2013 г. объем операций по системе сукре стал уменьшаться. Последний отчет об управлении системой на ее официальном сайте датируется 2016 г.

Вторым неблагоприятным для АЛБА фактором стали внутривнутриполитические изменения, произошедшие в Эквадоре и Боливии. Как было сказано выше, Эквадор присоединился к АЛБА в 2007 г., когда у власти находился левый президент Р. Корреа. Но Корреа, возглавляя страну в течение трех сроков, отказался баллотироваться на выборах 2017 г., настаивая на необходимости смены политического руководства, и поддержал кандидатуру своего однопартийца Ленина Морено, ранее занимавшего должность специального посланника секретаря ООН по вопросам инвалидности и имевшего авторитет среди населения. В 2017 г. Л. Морено победил, но затем отошел от предвыборных обещаний, сдвинув политический курс страны вправо и в 2018 г. вывел Эквадор из АЛБА.

Схожие события произошли в 2019 г. в Боливии, где правые силы, ориентированные на США, вынудили уйти в отставку левого президента индейского происхождения Э. Моралеса. Новое правительство страны во главе с Ж. Аньес приняло решение вывести Боливию из альянса²². Однако этим силам не удалось удержаться у власти и на всеобщих выборах в Боливии 18 октября 2020 г. победил кандидат от партии Моралеса «Движение к социализму» (MAS) Л. Арсе. Новое правительство сделало очередной внешнеполитический поворот на 180 градусов и приняло решение вернуться в АЛБА, но, восстановление кооперации, в особенности в затрудненных пандемией условиях, займет время. Таким образом, начавшийся «правый поворот» в регионе (напомним, что помимо указанных стран в Бразилии, соседствующей с государствами АЛБА, в 2019 г. к власти пришел Ж. Болсонару,

²¹ SUCRE. Sistema unitario de compensación regional de pagos. Informe de gestión. P. 57. URL: http://www.sucrealba.org/assets/informe_2016.pdf (дата обращения: 24.02.2020).

²² Gobierno de Ecuador se retira del ALBA // Granma. 23.08.2019. URL: <http://www.granma.cu/mundo/2018-08-23/gobierno-de-ecuador-se-retira-del-alba-23-08-2018-20-08-35> (дата обращения: 18.12.2019).

стоящий на крайне правых националистических позициях, который ведет политику противостояния странам с левыми правительствами) стал дезинтеграционным фактором.

Третий фактор, осложняющий ситуацию в АЛБА, – обострение в 2018–2020 гг. ситуации на Кубе, тесно связан с первым. США при Д. Трампе значительно ужесточили экономическую блокаду острова. Эти санкции коснулись поставщиков нефти из Венесуэлы – основного источника энергоносителей для «острова свободы». Ситуация оказалась настолько критической, что, к примеру, в феврале 2020 г. для получения поставок уже оплаченной нефти кубинцы были вынуждены выкупить судно перевозчика, владелец которого боялся зайти в кубинские территориальные воды, опасаясь санкций. Кроме того, Трамп ужесточил меры по отношению к собственным компаниям, которые пытались развивать связи с Кубой, заставив многих из них свернуть эту деятельность. Например, США запретили своим авиакомпаниям осуществлять перелеты на остров (за исключением авиасообщения с Гаваной)²³. Также были введены ограничения на денежные переводы, финансовые транзакции, сужены возможности американских граждан ездить на остров и т.д.²⁴ Жестокость эмбарго проявилась ярче всего в ходе пандемии коронавирусной инфекции: в конце марта 2020 г. из-за мер, предусмотренных экономической блокадой, Куба не смогла в срок получить гуманитарную помощь (тесты на наличие вируса и маски), которую направил китайский предприниматель, основатель компании *Alibaba*, Джек Ма, поскольку американская компания-перевозчик в последний момент отказалась доставить груз, сославшись на угрозу попадания под санкции²⁵.

В этой обстановке международное сообщество, в т.ч. генеральный секретарь ООН А. Гутерреш, призвало США снять ограничительные торгово-экономические и финансовые меры с Кубы и Венесуэлы. При этом госсекретарь США М. Помпео утверждал, что гуманитарным поставкам в эти страны экономические санкции не мешают²⁶.

Экономические трудности, переживаемые Кубой, накладываются на внутривнутриполитические изменения, которые происходят на острове (принятие в 2019 г. новой конституции, предполагающей ряд значимых изменений в политической и экономической жизни страны: например, введение поста президента и губернаторов провинций, официальное признание в Основном законе частной собственности на определенные средства производства и др.²⁷). На этом фоне логично, что и на Кубе основное внимание приковано к проблемам внутренней политики.

²³ Entra en vigor prohibición de vuelos entre EEUU y el interior de Cuba // Cubadebate. 10.12.2019. URL: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/12/10/entra-en-vigor-prohibicion-de-vuelos-entre-eeuu-y-el-interior-de-cuba/> (дата обращения: 06.03.2019).

²⁴ Cuba se ve obligada a comprar un barco para obtener su combustible y esquivar las sanciones de EE.UU // Russia today. 27.02.2020. URL: <https://actualidad.rt.com/actualidad/344296-cuba-compra-barco-combustible-sanciones-eeuu> (дата обращения: 02.03.2020).

²⁵ *Pereira Hernández C.M.* Ni en tiempos de pandemia cesa el bloqueo: Donativa de poderosa empresa china para COVID-19 no puede llegar a Cuba // Cubadebate. 01.04.2020. URL: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2020/04/01/ni-en-tiempos-de-pandemia-cesa-el-bloqueo-donativo-de-poderosa-empresa-china-para-covid-19-no-puede-llegar-a-cuba/> (дата обращения: 03.04.2020).

²⁶ EE.UU. descarta eliminar sanciones contra Cuba y Venezuela // Telesur. 31.03.2020. URL: <https://www.telesurtv.net/news/estados-unidos-descarta-eliminar-sanciones-cuba-venezuela-iran-20200331-0052.html> (дата обращения: 16.04.2020).

²⁷ Подробнее см. *Арабаджян А.З.* Куба 2019: преемственность и перемены // Вестник Московского университета. Серия 8: История. 2020. №2. С. 73–88.

Достижения и проблемы на пути дальнейшей интеграции в рамках АЛБА

Таким образом, попытка латиноамериканских стран предложить альтернативный вариант кооперации в противовес неолиберальным моделям интеграции под эгидой США на данный момент поставлена под вопрос. В ближайшем будущем АЛБА вряд ли быстро выйдет из кризисного положения, особенно если усугубится кризис в Венесуэле – главном нефтехранилище АЛБА, а пока тенденции в экономике страны негативные (помимо указанных выше проблем, страна страдает от гиперинфляции, что способствует падению уровня жизни населения). Внутриполитические пертурбации в Венесуэле усугубляются экономическими санкциями и периодическим обострением отношений страны с США, Колумбией и Бразилией. Отметим также, что в случаях выхода из альянса Эквадора и Боливии альянс был вынужден свернуть ряд уже работающих проектов, причем не только экономических, но и социальных, культурных и гуманитарных. Например, кубинские врачи, которые гарантировали адекватную медицинскую помощь наиболее уязвимым, социально незащищенным слоям боливийского общества (в т.ч. осуществляли сложные хирургические операции, восстанавливали зрение в рамках программы «Миссия Чудо»²⁸), были вынуждены вернуться на родину из-за начавшихся притеснений со стороны новых боливийских властей²⁹. Повисает в воздухе перспектива использования сукре, поскольку, среди прочего, сокращается географическая зона его применения.

В контексте серьезного удара, нанесенного мировой экономике распространением инфекции коронавируса в 2020 г., велика вероятность дальнейшего ухудшения социально-экономической ситуации как в Венесуэле, так и на Кубе. Последняя внедрила эффективные и своевременные меры по контролю распространения вируса, ее медики, входящие в контингент им. Г. Рива, начали оказывать солидарную помощь по борьбе с заболеванием по всему миру, в т.ч. в Италии и Андорре, а кубинский препарат «интерферон альфа-2b» успешно применялся в КНР для стимулирования иммунитета заболевших³⁰. Кроме того, кубинцы начали работу над созданием собственной вакцины против коронавирусной инфекции, а в августе 2020 г. перешли к клиническим испытаниям на людях первого кандидата – *Soberana 01*³¹. Так, Куба стала латиноамериканским пионером в разработке вакцины от коронавируса, и к началу 2021 г. в стране идут разработки уже четырех вакцин-кандидатов.

Эти факторы позитивно влияют на имидж Кубы. Венесуэла, изначально поставившая вирус под контроль, не смогла избежать вспышки, хотя в целом справляется с ситуацией. Однако общий экономический обвал, спад туристических потоков, очередной виток снижения цен на нефть оказывают значительное

²⁸ Цель этой программы, запущенной в 2004 г., заключается в оказании офтальмологической помощи населению стран Латинской Америки, Африки и Азии, не имеющему доступа к услугам здравоохранения. В программе участвуют кубинские медицинские центры и медицинский персонал, обеспечивающие лечение заболеваний, связанных со зрением (например, операции по удалению катаракты), а также помощь в подготовке местных специалистов в области здравоохранения.

²⁹ Crisis en Bolivia: Cuba anuncia retirada de sus médicos del país andino por el «acoso y maltrato» del nuevo gobierno // BBC. 16.11.2019. URL: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50443332> (дата обращения: 18.12.2019).

³⁰ Cerca de 50 países piden a Cuba antiviral que en China resultó exitoso para combatir la Covid-19 // La Diaria. 30.03.2020. URL: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2020/3/cerca-de-50-paises-piden-a-cuba-antiviral-que-en-china-resulto-exitoso-para-combatir-la-covid-19/> (дата обращения: 16.04.2020).

³¹ Soberana en su primera fase de ensayos clínicos // Cubadebate. 24.08.2020. URL: <http://www.granma.cu/cuba/2020-08-24/comenzo-ensayo-clinico-soberana-o1-primer-candidato-vacunal-cubano-contra-la-covid-19> (дата обращения: 10.10.2020).

негативное воздействие на бюджеты Кубы и Венесуэлы. Можно предположить, что в ближайшее время обе страны сконцентрируются на решении внутренних вопросов.

При всех обозначенных проблемах нельзя сказать, что деятельность АЛБА оказалась нерезультативной, а сама организация выдыхается и вот-вот перестанет существовать. Более того, изначальные цели организации отчасти уже достигнуты: страны ввели альтернативные неолиберальному курсу инструменты, сделали шаг к преодолению зависимости от доллара, наладили ряд существенных для социального развития проектов посредством обмена специалистами, попытались установить формы взаимодействия, выходящие за рамки сугубо рыночных принципов. До сих пор представители стран-членов АЛБА собираются на новые саммиты, где вырабатывают общие позиции. Так, на саммите в Гаване в декабре 2019 г. они подчеркнули, в первую очередь, достижения в социальной сфере (образование, медицина) и в области экономики (программа *Petrocaribe*, финансовая помощь банка АЛБА), полученные благодаря кооперации в рамках альянса. Также они сообща осудили госпереворот в Боливии 2019 г. и в очередной раз высказали негативную оценку давления США на левые правительства региона (дестабилизация режима в Никарагуа, санкции против Венесуэлы и др.³²).

Есть основания прогнозировать интенсификацию взаимодействия в рамках АЛБА по вопросам эпидемиологии. Вероятно, что в случае успешного прохождения испытаний одна из кубинских вакцин будет использоваться членами АЛБА. На этом пути уже сделаны первые шаги: на XVIII саммите АЛБА в декабре 2020 г. страны договорились усилить кооперацию в области здравоохранения и обеспечения контроля над пандемией. Помимо этого, был затронут вопрос совместных усилий по обеспечению вакцинации населения стран-участниц альянса, которые обсуждают создание общего банка вакцин с целью противостоять угрозе монополизации этой сферы иностранными корпорациями или правительствами узкой группы стран³³.

Тем не менее, для дальнейшего эффективного и комплексного развития АЛБА существует ряд объективных препятствий. Важнейшие из них - отсутствие реальной взаимодополняемости хозяйств участников группы³⁴ и общий относительно невысокий уровень развития производительных сил АЛБА: масштабы проектов в рамках альянса и их влияние на экономический рост стран-членов оказались ограниченными. Однако этот опыт является ценным. Продолжение попыток подобной кооперации, но с привлечением более стабильных и крупных региональных игроков, чьи экономики обеспечили бы большую степень взаимодополняемости национальных хозяйств стран АЛБА, могло бы стать значительным шагом вперед в развитии альтернативных форм интеграции.

В связи с этим стоит напомнить, что в двух крупных латиноамериканских странах, влияющих на развитие общей ситуации в регионе, – Мексике и Аргентине – в 2018–2019 гг. к власти пришли левые силы. Так, в Мексике в 2018 г. президентское кресло занял А. Лопес Обрадор, сменивший представителя Институционно-революционной партии Э. Пенья Ньето. В Аргентине в 2019 г. президентом стал А. Фернандес, а пост вице-президента заняла К. Фернандес де Киршнер – одна из

³² Declaración – La Habana, Cuba – Declaración íntegra de los Jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la ALBA-TCP. 14.12.2019. // Portal ALBA. URL: <http://www.portalalba.org/index.php/alba/documentos/22564-2019-12-14-declaracion-la-habana-cuba-declaracion-integra-de-los-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-los-paises-miembros-de-la-alba-tcp> (дата обращения: 24.02.2020).

³³ ALBA-TCP abordará enfrentamiento a pandemia de COVID-19. 19.01.2021. // Prensa Latina. URL: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=424566&SEO=alba-tcp-abordara-enfrentamiento-a-pandemia-de-covid-19> (дата обращения: 20.01.2021)

³⁴ Cusack A.K. Venezuela, ALBA, and the limits of postneoliberal regionalism in Latin America and the Caribbean. P. 111.

представителей «левого поворота» (хотя и менее радикальная, если сравнивать со странами альянса), занимавшая президентское кресло в 2007–2015 гг., что положило конец правому курсу М. Макри. Взаимодействие участников АЛБА с этими государствами может открыть новую страницу интеграционных процессов в регионе. Но для выработки общей платформы понадобятся не только дипломатические усилия и ресурс времени, но и четкое взаимопонимание по принципиальному вопросу характера кооперации в альянсе: будет ли она базироваться на стремлении максимизировать прибыль или приблизится к принципам солидарности, которые зачастую противоречат логике товарно-денежных отношений?

Структуры глобального управления Индийским океаном: прошлое, настоящее и будущее

В статье исследуется процесс формирования структур глобального управления Индийским океаном. Автор анализирует форматы управления акваторией Индийского океана, существовавшие в прошлом, выделяя среди них португальский, базировавшийся на торговой монополии, и британский, в основе которого лежала монополия силы. Рассматриваются ныне существующие структуры (IORA и IONS); автор приходит к выводу, что они представляют из себя в основном площадку для консультаций, а их дальнейшей институционализации мешает отсутствие экономического единства региона и разница целей стран-участниц. В будущем, по мнению автора, возможно формирование структур управления в двух случаях: достижения Индией либо другой державой статуса абсолютного гегемона или появления общей для всех стран региона экзистенциальной опасности или возможности.

Ключевые слова: *Индийский океан, глобальное управление, IONS, IORA.*

Индийский океан, в отличие от остальных океанов Земли, представляет из себя полузамкнутую акваторию; это тропический океан, где существует стабильный ветровой режим: летом муссонные ветры дуют преимущественно с юга на север, в сторону полуострова Индостан, зимой – с севера на юг. Подобная устойчивость ветрового режима вкупе с береговой линией, тянущейся от Южной Африки до самых дальних островов Малайской гряды с редкими разрывами узких и легко преодолеваемых проливов привели к тому, что в Индийском океане раньше, чем в других акваториях (возможно, за исключением Средиземного моря) развилось мореплавание и сформировались торговые сети, связавшие Восточную Африку, индоокеанское побережье Ближнего Востока, Южную и Юго-Восточную Азию.

Одной из отличительных черт бассейна Индийского океана является его относительная закрытость. Он отделен от Атлантического и Тихого океана проливами (Мозамбикским, Баб-эль-Мандебским, Малаккским, Зондским, Ломбокским и Сумба). Это, с одной стороны, облегчает установление контроля над акваторией: для того, чтобы пресечь проникновение неприятельских кораблей в океан, достаточно перекрыть эти проливы. С другой – даже незначительные неприятельские силы, действующие в этих проливах (в первую очередь в Малаккском и проливах Малайского барьера), могут парализовать судоходство на двух ключевых международных маршрутах: морском пути из стран Восточной Азии в Европу и из Персидского залива в страны Восточной Азии. Последний маршрут особенно уязвим, так как Персидский залив, крупнейший мировой источник углеводородов, принадлежит к бассейну Индийского океана, и любой морской путь, по которому будут экспортироваться нефть и газ, неминуемо пройдет через индоокеанские проливы. Потенциальным источником проблем в акватории являются как межгосударственные конфликты (индо-пакистанский, саудовско-иранский, саудовско-йеменский), так и так называемые нетрадиционные вызовы и угрозы (пиратство, деятельность террористических группировок, наркоторговля,

*Куприянов Алексей Владимирович – к.и.н., руководитель Группы Южной Азии и региона Индийского океана ЦАТИ ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (a.kupriyanov@imemo.ru). Статья поступила в редакцию 30.05.2020.

контрабанда, торговля людьми и оружием), причем роль последних постоянно растет.

В силу этого вопрос о контроле и шире – об управлении водами Индийского океана – имеет особое значение. В настоящий момент ни одна из великих держав или союзов государств не может эффективно контролировать его акваторию. Настоящая статья посвящена исследованию исторического опыта управления акваторией Индийского океана, нынешнему положению дел и возможным перспективам.

История управления индоокеанским пространством

Сама по себе идея управления открытыми морскими пространствами, прежде в виде контроля над коммуникациями как одной из форм этого управления, появилась в Новое время в Европе, поэтому до конца XV в. вряд ли имеет смысл применять этот термин к Индийскому океану. К моменту прибытия португальских каравелл Индийский океан представлял из себя единое экономическое и отчасти культурное пространство, где доминировали мусульманские торговые сети; однако уровень судостроения и специфика местных судов, которые не могли нести мощные бортовые артиллерийские батареи, делал невозможным эффективный контроль над ним, и сама эта идея, по всей видимости, не приходила в голову тогдашним обитателям региона Индийского океана. Однако португальцы, исходя из положений Тордесильяского договора 1494 г., по условиям которого они имели исключительное право на распространение христианства и ведение торговли в Индийском океане, начали устанавливать контроль над основными торговыми путями региона.

Сделать это было сравнительно несложно: по сравнению с местными судами португальские каравеллы, снабженные артиллерией, значительно более мореходные и обладающие обширными трюмами, представляли из себя настоящие плавучие замки, которые при необходимости могли находиться в море долгое время¹. Еще одним фактором, облегчавшим задачу португальцев, была специфическая экономическая система, сложившаяся в регионе: основной доход казна местных правителей получала с налогов на землевладельцев, а не от пошлин и налогов на торговлю; в результате правители крупных государств почти не вмешивались в дела торговых городов, которые формально находились на их территории, и не воспринимали как угрозу нападения португальских купцов на суда местных торговцев. Ко всему прочему, сражения на море, согласно местным представлениям, не приносили славы воина². В результате португальцы, обладавшие превосходством в технологиях и лишённые подобных предрассудков, превратились в серьезную морскую силу, чья мощь на первом этапе базировалась прежде всего на относительном контроле над морскими торговыми путями, так как португальские владения на Индостане ограничивались сравнительно небольшими участками земли, принадлежащими факториям. Такое положение дел приводило к тому, что основным козырем португальских мореплавателей стала угроза, которую они представляли для местных торговцев или кораблей с дарами или с паломниками, направляющимися в Мекку³.

¹ *Guilmartin, J. F.* The military revolution in warfare at sea during the early modern era: technological origins, operational outcomes and strategic consequences // *Journal for Maritime Research*. 2011. Vol.13. Issue 2. P. 129–137.

² *Tracy, J.D.* (ed.) *The Political Economy of the Merchant Empires: State Power and World Trade, 1350-1750*. Cambridge, 1991. P. 97.

³ *Panikkar K.M.* *Asia and Western Dominance: A survey of the Vasco Da Gama Epoch of Asian History, 1498-1945*. London, 1953. P. 42.

Для большей части жителей региона Индийского океана установление португальцами контроля над коммуникациями означало лишь, что товары, которые раньше перевозились в Европу через Красное море и территорию Османской империи, теперь доставлялись туда в обход через Африку напрямую португальскими кораблями. Но с точки зрения португальцев изменения были огромны: они не только получили возможность открыть новый фронт в борьбе с османами, но и установили фактический контроль над торговыми путями и основными «точками входа» – ключевыми географическими позициями, через которые можно было попасть в Индийский океан. Корабль европейской или азиатской державы, пытавшийся в него войти, должен был получить от властей Португальской Индии карташ – разрешение, в противном случае португальские корабли имели право его атаковать.

Контроль над океаном португальцы сохраняли около ста лет – до начала XVII в. После этого начался период борьбы за контроль над океаном, который завершился лишь в начале XIX в., когда Великобритании удалось превратить Индийский океан в «британское озеро». В основу своей системы контроля британцы положили другой подход: подразумевалось, что плавать в этом «озере» могут корабли любой державы, но в случае начала войны открытое море закрывается для неприятельских кораблей. Для этого необходимо было не допустить создания потенциально враждебными странами на берегу Индийского океана баз, которые могли бы служить опорными пунктами для рейдеров, а также гарантировать уничтожение уже находящихся на момент войны в океане неприятельских рейдерских сил. Британцы успешно реализовали эту стратегию в период перед Первой мировой войной и в ходе самой войны, заблокировав немецкую базу Дар-эс-Салам при помощи установления протектората над Занзибаром, перекупив острова Лангави у бирманского побережья⁴ и уничтожив немецкие крейсера-рейдеры и потенциальные вспомогательные крейсера после начала военных действий. Та же стратегия использовалась во Второй мировой войне: британцам на начальном этапе войны удалось ликвидировать итальянские силы в Индийском океане и оккупировать Итальянскую Восточную Африку. Эта система контроля рухнула в 1942 г. с оккупацией японцами Сингапура: после этого Индийский океан оказался по сути беззащитным, и британцев от потери контроля над ним спасло только то, что японцам пришлось перебросить силы на другие направления.

Послевоенный период ознаменовался распадом колониальной системы. Создание на месте Британской Индии независимых Индии и Пакистана немедленно подняло вопрос о новой структуре региональной безопасности, которая могла бы обеспечить управление Индийским океаном. На первом этапе ряд индийских интеллектуалов предлагал сохранить уже существующую модель, преобразовав ее в индийско-британскую конструкцию, в которой бы Индия играла роль политического центра, а Британия, заинтересованная в сохранении контроля над океаном и регионом в целом, поддерживала бы ее военной силой. Одним из горячих сторонников этого проекта был индийский историк, чиновник и интеллектуал К.М. Паниккар, предлагавший создать основанный на этих принципах Совет Индийского океана⁵. Однако взятый правительством Дж. Неру курс на отход от чрезмерной зависимости от Британии, процесс деколонизации, в результате которого увеличилось число акторов в регионе, а стратегически важные точки входа перешли под их контроль, наконец, начало холодной войны, расколовшей регион на блоки, привели к тому, что этот проект так и остался на бумаге.

⁴ *Wu Xiao An. Chinese Business in the Making of a Malay State, 1882-1941: Kedah and Penang. London, 2003. P. 81.*

⁵ *Panikkar, K.M. The Basis of an Indo-British Treaty. Bombay, 1946. P.16.*

Существующие структуры

Конец холодной войны ознаменовался волной формирования новых межгосударственных объединений или переформирования старых по всему миру; этот путь представлялся естественным шагом на пути дальнейшего развития мировой системы. Не стал исключением и регион Индийского океана.

В настоящий момент в регионе Индийского океана существуют две структуры, осуществляющие управление морскими пространствами: *IORA* и *IONS*.

*IORA*⁶

Идея создать экономическую региональную структуру, которая бы охватила весь бассейн Индийского океана, впервые была озвучена в ноябре 1993 г. Тогда во время визита в Индию глава МИД ЮАР Фредерик Бота предложил создать формат межгосударственного взаимодействия, целью которого стало бы экономическое развитие стран региона. Окончательное решение было принято в 1995 г. во время визита в Индию Нельсона Манделы: по словам южноафриканского лидера, «исторические и географические факты дают естественный импульс для того, чтобы использовать концепт региона Индийского океана для социальноэкономического сотрудничества»⁷. В организацию, помимо Индии и ЮАР согласились войти Австралия и Маврикий, и в марте 1995 г. было официально объявлено о создании Инициативы Индийского океана (*Indian Ocean Rim Initiative*).

Почти сразу же начались переговоры о расширении формата: намерение тем или иным образом участвовать в его работе выразили также Кения, Оман и Сингапур. Вместе с четырьмя странами-членами Инициативы они составили так называемую «базовую группу», или М-7. По итогам встречи 29–31 марта 1995 г. чиновники, ученые и бизнесмены из этих стран выпустили итоговое заявление, в котором говорилось о «приверженности принципам открытого регионализма и инклюзивности членства, стремлении развивать свободу торговли и продвигать торговое сотрудничество».

В процессе дальнейших переговоров желание присоединиться к организации выразили Индонезия, Малайзия, Шри-Ланка, Йемен, Танзания, Мадагаскар и Мозамбик. В 1997 г. эти 14 стран подписали Хартию новой организации – Ассоциации регионального сотрудничества стран Индийского океана (*Indian Ocean Rim Association for Regional Co-operation, IOR-ARC*, иногда можно встретить русскую аббревиатуру АРСИО), которая позже была преобразована в Ассоциацию Индийского океана (*Indian Ocean Rim Association, IORA*). Сейчас она включает в себя 22 государства-члена (ЮАР, Мозамбик, Мадагаскар, Танзания, Кения, Сомали, Йемен, Оман, ОАЭ, Иран, Индия, Шри-Ланка, Бангладеш, Таиланд, Малайзия, Сингапур, Индонезия, Австралия, Маврикий, Коморы, Сейшелы, Мальдивы), берега которых омывают воды Индийского океана, и 10 стран-партнеров по диалогу (США, Великобритания, Германия, Италия, Франция, Египет, Турция, КНР, Южная Корея, Япония); две организации (*Ocean Tourism Organisation* и *Indian Ocean Research Group*) имеют статус наблюдателей.

Основным органом *IORA* является Совет министров (*Council of Ministers, COM*), в который входят главы МИД стран-членов и который собирается ежегодно. Помимо этого, ведется диалог на академической (*Indian Ocean Rim Academic Group, IORAG*) и бизнес-площадках (*Indian Ocean Rim Business Forum, IORBF* и *Working Group on Trade and Investment, WGTI*). По итогам этих встреч и в соответствии с рекомендациями рабочих групп Комитет старших должностных лиц (*Committee of*

⁶ Сайт IORA. URL: <https://www.iora.int/en> (дата обращения: 30.05.2020).

⁷ About IORA // IORA. URL: <https://www.iora.int/en/about/about-iora> (дата обращения: 30.05.2020).

Senior Officials, CSO), собирающийся дважды в год, формирует повестку, которую представляет на рассмотрение Совета министров.

Цели, заявленные в рамках ИОРА, достаточно стандартны для организаций такого рода: обеспечение устойчивого роста и сбалансированного развития региона и стран-участниц, фокус на тех областях экономического сотрудничества, которые предоставляют максимум возможностей для развития, общих интересов и взаимной пользы, продвижение либерализации, снятие барьеров и препон в направлении более свободного и активного потока товаров, услуг, инвестиций и технологий. Официально заявлено шесть приоритетных направлений: безопасность на море, упрощение торговых и инвестиционных процедур, координация действий в сфере рыболовства, уменьшение риска чрезвычайных ситуаций, научное сотрудничество, развитие туризма и культурные обмены. Помимо этого, в последнее время активно развивается сотрудничество в сфере «голубой экономики» и увеличения роли женщин в бизнесе и в экономике в целом.

До недавнего времени деятельность *IORA* подвергалась критике: организацию обвиняли в том, что она не выполняет своих функций, что экономическое сближение идет слишком медленно, а постоянные встречи не приносят результатов⁸. Доля правды в этих обвинениях есть: отношения между странами региона развиваются по большей части на двусторонней основе, помимо *IORA*, которая представляет скорее клуб для обсуждения общих вопросов и провозглашения малообязывающих инициатив. Однако пандемия *COVID-19* неожиданно актуализировала сотрудничество в рамках *IORA*: обнаружилось, что она представляет достаточно удобную площадку для обмена опытом и координации усилий в борьбе с пандемией и последующего решения экономических проблем⁹.

*IONS*¹⁰

Второй общерегиональной структурой является Военно-морской симпозиум Индийского океана (*Indian Ocean Naval Symposium, IONS*). Он был сформирован в 2007 г., причем история его создания заслуживает особого внимания: межправительственная организация выросла из научной конференции, задуманной и проведенной индийским Национальным морским фондом (*National Maritime Foundation, NMF*). Стремление «облагородить» это мероприятие, придать ему официальный статус привело сперва к добавлению первого трека к традиционному для научных конференций второму, а затем к постепенной трансформации конференции в дополнение к встрече глав ВМС региона. Определенную роль в этом процессе сыграла политика премьер-министра Манмохана Сингха, стремившегося укрепить позиции Индии в регионе Индийского океана, и стремление ВМС Индии максимально использовать инструменты военно-морской дипломатии.

Со временем интерес к *IONS* как к перспективному формату упал. Значительную роль в этом сыграл переход председательства к ОАЭ и ЮАР, которые предпочитали развивать собственные форматы, в которых они играли главную роль. Однако с переходом председательства к Австралии в 2014 г. интерес к нему снова возродился: благодаря активным действиям командующего австралийскими ВМС Рэя Григгса был проведен ряд мероприятий на актуальные темы, созданы профильные рабочие группы, начат процесс принятия Хартии организации. Однако попытки Австралии, председательствовавшей в тот момент и в *IONS*, и в *IORA*, согласовать деятельность этих организаций успехом не увенчались. Тем не менее,

⁸ Upadhyaya S. India's Maritime Strategy: Balancing Regional Ambitions and China, 2019. 242 p.

⁹ UAE hosts IORA Committee of Senior Officials meeting to address COVID-19 pandemic // Emirates News Agency. URL: <https://www.wam.ae/en/details/1395302844209> (дата обращения: 30.05.2020).

¹⁰ Сайт IONS. URL: <http://www.ions.global/> (дата обращения: 30.05.2020).

Бангладеш, к которой перешло председательство, сумела не только успешно завершить австралийские инициативы, такие как принятие Хартии, но и провести в 2017 г. первые учения *IONS – Multilateral Maritime Search and Rescue Exercise (IMMSAREX)*¹¹, что сразу подняло статус организации и продемонстрировало ее возможности по реальной координации усилий стран региона в сфере безопасности.

Точно установить нынешний состав *IONS* затруднительно в силу как неформального характера организации, так и того, что многие разделы ее официального сайта давно не обновлялись. Даже в официальных изданиях упоминаются разные цифры: от 24 до 36 государств-членов и от 6 до 8 наблюдателей. По последним данным, на данный момент она включает все крупные и средние прибрежные государства региона. В качестве основных целей *IONS* заявлены укрепление взаимопонимания и создание стратегий, которые должны способствовать укреплению региональной безопасности на море, наращивание возможностей прибрежных государств, что позволило бы им дать ответ на вызовы морской безопасности, формирование доктрин и процедур для ускорения и упрощения проведения операций в случае чрезвычайных ситуаций; наконец, формирование механизмов морского сотрудничества, что послужило бы уменьшению обеспокоенности стран региона вопросами морской безопасности.

Основной орган *IONS* – Конклав командующих флотами, который собирается каждые два года. Помимо этого, действуют три рабочие группы, которые занимаются вопросами оказания помощи и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, безопасности на море и обмена информацией. Результаты их деятельности не афишируются; сам же Конклав представляет собой площадку для встречи и обмена мнениями в полуофициальной обстановке по текущим вопросам морской безопасности в регионе.

Помимо *IORA* и *IONS*, в Индийском океане существует ряд субрегиональных объединений (Экономическое сообщество западноафриканских государств – *ECOWAS*, Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии – *SAARC*, Инициатива стран Бенгальского залива по многоотраслевой технико-экономической кооперации – *BIMSTEC*), деятельность которых не связана ни между собой, ни с деятельностью общерегиональных структур.

В целом можно отметить, что обе организации – и *IORA* и *IONS* – представляют из себя скорее площадку для обсуждения насущных вопросов. Членство в них не налагает на государства каких-либо обязательств, любые попытки дальнейшей институционализации встречаются частью стран-участников в штыки. Как представляется, происходит это по следующим причинам:

1. Обе организации представляют собой достаточно размытые структуры, членство в которых ни к чему не обязывает, что комфортно для всех стран-участниц. Эта ситуация позволяет им не жертвовать суверенитетом во имя интересов государств, расположенных на другом краю океана. Индийский океан некогда представлял из себя единое экономическое пространство, но после включения в общую структуру мировой экономики это пространство распалось, утратило системность, и сейчас процессы, происходящие в западной части региона, влияют на процессы, происходящие в его восточной части, не больше, чем на процессы в других регионах мира (Европе, Западной Африке).

2. Индоцентричность обеих организаций, наиболее выраженная в случае с *IONS*, который почти целиком финансируется Индией и, как следствие, воспринимается как средство продвижения индийской политической повестки. Эта ситуация вызвана объективными причинами (прежде всего большой ролью, которую

¹¹ IMMSAREX // Indian Navy. URL: <https://www.indiannavy.nic.in/content/immsarex> (дата обращения: 30.05.2020).

Индия играет в регионе) и может быть исправлена лишь при помощи приглашения других крупных игроков. Между тем сейчас в рядах обеих организаций отсутствуют ключевые страны, имеющие интересы в Индийском океане – КНР и США (причем в *IONS* США не имеют даже статуса наблюдателя).

Резюмируя, можно заключить, что ни одна из сил в регионе не заинтересована в формализации своих обязательств. Для малых стран это позволяет избежать попадания в зависимость от Индии, для Индии – избежать принятия на себя обязательств перед малыми странами.

Взгляд в будущее

Таким образом, в настоящий момент организации, которая бы эффективно осуществляла глобальное управление акваторией Индийского океана, не существует. Действующие *IORA* и *IONS* представляют из себя скорее площадки для обмена взглядами представителей правящих кругов, бизнесменов и ученых стран региона, нежели структуры, эффективно решающие общие вопросы, стоящие перед странами региона.

Дальнейшее развитие региональных структур будет определяться следующими факторами:

1) Наличием регионального гегемона, претендующего на роль поставщика безопасности, но пытающегося при этом избежать взятия на себя излишних обязательств (Индии). Этот гегемон выступает против присутствия в океане внешних сил, под которыми прежде всего понимается Китай, и в то же время готов смириться с присутствием Великобритании, Франции, США, России, которое не рассматривается как угроза.

2) Растущими опасениями малых стран региона, боящихся попасть в зависимость от Индии, и их стремлением максимально диверсифицировать свою внешнюю политику. В настоящий момент они могут это делать только за счет сближения с КНР: Соединенные Штаты в целом демонстрируют отсутствие заинтересованности в том, чтобы выступать лидером в регионе, оставляя эту роль Индии. Такая ситуация, в которой малые страны вынуждены лавировать между Индией и КНР, приводит к росту центробежных сил.

3) Отсутствием единого экономического пространства Индийского океана наподобие того, что существовало до XIX в. В настоящий момент из всего товарооборота стран региона Индийского океана на внутрирегиональную торговлю приходится лишь 6%, остальные товары как экспортируются за границы региона, так и импортируются извне. Отсутствие экономической связности приводит к тому, что отсутствует фундамент для выстраивания политической связности. В настоящий момент Индия пытается исправить эту ситуацию, реализуя программы *SAGAR*¹² и *Mausam*¹³, что, в свою очередь, приводит к росту беспокойства малых стран региона, опасаящихся попасть в зависимость от Индии.

Таким образом, можно заключить, что в настоящий момент нет предпосылок для изменения системы глобального управления регионом Индийского океана. Однако потенциально такие предпосылки могут появиться в следующих случаях:

а) формирование единой и общей для всех стран региона экзистенциальной угрозы либо потенциальных возможностей, для эффективной борьбы или эксплуатации которых потребуются координация усилий всех региональных игроков

¹² Modi 2.0 foreign policy to lay stress on 'SAGAR Doctrine' and 'Act East' // The Week. URL: <https://www.theweek.in/news/india/2019/06/06/modi-foreign-policy-lay-stress-sagar-doctrine-and-act-east.html> (дата обращения: 30.05.2020).

¹³ Project Mausam // Ministry of Culture, Government of India. URL: <https://www.indiaculture.nic.in/project-mausam> (дата обращения: 30.05.2020).

(к примеру, мощная террористическая трансграничная организация в первом случае, обнаружение залежей ценного сырья на морском дне во втором);

б) приобретения Индией или другой страной роли абсолютного гегемона в регионе.

Первый случай предусматривает объединение на основе общих интересов, второй – на основе подчинения доминирующей силе. Пока, однако, соответствующих угроз либо возможностей не видно; Индия также не может подкрепить свои претензии на гегемонию экономически и военной силой. Исходя из этого, можно констатировать, что в ближайшее время вряд ли в регионе Индийского океана появится какая-либо структура, которая могла бы обеспечить глобальное управление регионом.

Проблемы и перспективы взаимодействия Индии и Китая с государствами «Гималайского пояса»

В статье анализируются геополитические стратегии Индии и Китая в отношении пояса Гималайских гор и расположенных в нем малых государств – Бутана и Непала. Уровень развития отношений рассматривается по ключевым индикаторам: степень самостоятельности внешнеполитических курсов малых стран, находящихся в зависимости от своих соседей-гигантов, развитие торгово-экономических связей, двусторонняя транспортная инфраструктура. Сохраняющиеся противоречия между Нью-Дели и Пекином, в том числе и территориальные, определяют значимость субрегиона Южной Азии для поддержания стабильности во всем азиатском регионе. Показано, что одной из площадок для диалога Индии и Китая с позитивной повесткой дня служит объединение БРИКС, потенциал которого далеко не исчерпан и может быть использован для балансирования конфликта интересов, в том числе в отношении стратегий стран в поясе Гималаев.

Ключевые слова: *Индия, Китай, Бутан, Непал, гималайские государства, БРИКС*

Китай и Индия являются одновременно конкурентами и партнерами по широкому кругу вопросов. Традиционно при анализе отношений Нью-Дели и Пекина основное внимание уделяется динамике двусторонних контактов. Однако события 2017–2020 гг.: противостояние на плато Доклам, столкновения в долине реки Галван и на берегах озера Пангонг-Цо, продемонстрировали важность фактора *третьих стран*. К ним относятся существующие сейчас малые гималайские государства – Непал и Бутан – позиция которых оказывает существенное влияние на действия сторон. Имеют значение и существовавшие ранее государства – Тибет, Ладакх, Сикким – исторические границы которых определяют пределы территориальных претензий Пекина и Нью-Дели сегодня. Кроме того, взаимосвязи Китая и Индии с Тхимпху и Катманду можно рассматривать как один из индикаторов атмосферы в отношениях Пекина и Нью-Дели. Это обусловлено глубокой зависимостью Бутана и Непала от соседей, а также их стратегическим значением. Китай поддерживает Непал в споре с Индией за территории Калапани, Липулекха, Лимпиядхуры, Сусты и Мечи, а Индия открыто покровительствует Бутану в споре за плато Доклам, Синчулумпу, Чаритханг и Драману. По сути Пекин и Дели ведут своего рода «прохладную войну», поддерживая претензии дружественных государств на территории друг друга.

Данному аспекту уделяется мало внимания в научной литературе. Авторы по унаследованной со времен холодной войны традиции анализируют в основном динамику двустороннего взаимодействия. Исключением, пожалуй, являются лишь

* Ширгазина Эльза Рифовна – аспирант ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (elvenelanor@mail.ru). Статья поступила в редакцию 30.05.2020.

работы д.и.н. С.И. Лунева¹, В.Ф. ван Экелена (*W.F. van Eekelen*)², Б. Гийо-Решар (*Bérénice Guyot-Réhard*)³, Хари Банша Джха (*Hari Bansh Jha*)⁴.

В настоящей статье рассматриваются особенности взаимодействия Китая и Индии с малыми государствами «Гималайского пояса» – Бутаном и Непалом. Задачи исследования: проанализировать значение «Гималайского пояса» в стратегиях Пекина и Нью-Дели, выявить основные факторы, влияющие на отношения Китая и Индии с малыми странами субрегиона, и определить потенциальную роль БРИКС в решении субрегиональных проблем. Автор использует историко-социологический метод, прослеживая динамику двусторонних связей Китая и Индии с малыми государствами, и анализирует перспективы расширения инструментария для урегулирования их разногласий.

Значение субрегиона и стратегии держав

Взаимодействие двух региональных гигантов на достаточно ограниченной территории предсказуемо выливается в соперничество. Для Китая и Индии Гималаи являются стратегически важным регионом. Горная система Гималаев отделяет Тибетское нагорье от Индо-Гангской равнины, сама представляя особое культурное пространство, где исторически формировалась тибетская культура. В новейшее время Гималаи приобрели геополитическое значение. КНР, руководствуясь соображениями национальной безопасности, не может допустить укрепление позиций соперника в районах, граничащих с беспокойным Тибетским автономным районом (ТАР), и с беспокойством воспринимает усиление позиций Индии в регионе в целом. Таким образом, для Китая если не доминирование, то как минимум сохранение статус-кво отвечает не только внешнеполитическим интересам, но и способствует достижению социально-экономической стабильности в ТАР.

Важным инструментом увеличения китайского влияния в регионе является развитие дорожной инфраструктуры и наращивание экономического обмена с соседями. Практическим воплощением этой политики для Китая стали проекты в рамках инициативы «Один пояс, один путь». При этом Китай сравнительно мало использует потенциал религиозного фактора политики «мягкой силы»: это связано с идеологизированным подходом Пекина, делающего ставку на экономические и политические инструменты.

С момента освобождения от колониального гнета руководство Индии позиционирует свою страну не только как самую большую демократию мира, но и как проводника универсальных принципов международного права в азиатском регионе. Воплощением этой идеи стали «пять принципов мирного сосуществования» – *панчашила*, включающие взаимное уважение территориальной целостности и суверенитета, ненападение, невмешательство во внутренние дела друг друга, равенство и взаимную выгоду, а также мирное сосуществование⁵. Вместе с тем Нью-

¹ Лунёв С.И. Регионализация и интеграция: Индия и Южная Азия. М.: Издательство Юрайт, 2019. 304 с.

² Eekelen W.F., van. Indian Foreign Policy and the Border Dispute with China. Springer-Science+Business Media, B.V. 1967. 230 p.

³ Guyot-Réhard Bérénice. Shadow States: India, China and the Himalayas, 1910–1962. Cambridge University Press, 2017. 321 p.

⁴ Hari Bansh Jha. Nepal's Border Relations with India and China // Eurasia Border Review. 2012. Vol.4. No.1 P. 63-75. URL: <https://clck.ru/T2y6L> (дата обращения: 10.02.2020).

⁵ Agreement between the Republic of India and the People's Republic of China on Trade and Intercourse between Tibet Region of China and India // Ministry of External Affairs, Government of Republic of India. URL: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/7807/Agreement+on+Trade+and+Intercourse+with+Tibet+> (дата обращения: 29.01.2020).

Дели рассматривает полуостров Индостан и Индийский океан как зону своих стратегических интересов, в связи с чем достаточно болезненно реагирует на любые действия, которые могут ограничить свободу маневра в регионе. Бутан и Непал Индия считает странами «ближнего партнерства», отношения с которыми для индийской внешней политики являются приоритетными⁶.

Ключевая особенность отношений между государствами субрегиона состоит в том, что исторически ни индийской, ни китайской политической культуре не было свойственно восприятие границы как линии. Вплоть до второй половины XX в. «Гималайский пояс» представлял из себя пограничное пространство, политике которого не воспринимали отношения с Индией и Китаем как игру с нулевой суммой, получая выгоды от контактов с обеими странами. Однако получение Индией независимости и победа КПК в гражданской войне в Китае привели к тому, что Нью-Дели и Пекин, стремясь утвердить свой статус как членов международного сообщества, отказались от традиционного взгляда на пограничье, позаимствовав линейный западный подход. Это, в свою очередь, привело к тому, что отношения в субрегионе стали восприниматься в формате соперничества.

Особенно активно это соперничество идет сейчас за симпатии Непала, который проводит вполне традиционную для малых держав политику и пытается балансировать между Пекином и Дели. При этом Бутан придерживается более характерного для региона подхода, фактически признав себя государством-клиентом Нью-Дели и не поддерживая отношений с Китаем. Однако можно представить сценарий, в котором объективный процесс роста взаимозависимости экономик, а также некоторая ограниченность возможностей Индии в инвестициях подтолкнул Бутан к частичному налаживанию экономических (пусть и неофициальных) контактов с Китаем. Хотя следует отметить, что возможности Китая в Непале и Бутане достаточно ограничены по сравнению, например, со странами Юго-Восточной Азии. Происходит это по следующим причинам:

1. Исторически малые страны «Гималайского пояса» поддерживали связи преимущественно с пригималайскими индийскими княжествами и Тибетом. Если княжества вошли в состав Индийского Союза без особых проблем, то «мирное освобождение» Тибета Китаем привело к потоку тибетских беженцев в Индию, что значительно осложнило контакты между КНР и гималайскими государствами.

2. Важную роль играет культурно-цивилизационный фактор, подразумевающий не только большую близость к индийскому культурному типу, но и значительную роль тибетского буддистского священства, который, как считается западными учеными, притесняется КНР и сегодня.

3. Большое значение имеет традиционная экономическая зависимость малых стран от южного соседа, преодолеть которую Китаю пока не удастся.

4. Фактором, потенциально очень опасным, остается комплекс территориальных претензий Китая к Бутану и Индии, что вкупе с его достаточно твердой позицией не способствует укреплению доверия между ними.

Ситуация осложняется тем, что Индия также пытается укрепить свое влияние на гималайские страны при помощи мероприятий в рамках провозглашенного правительством Н. Модии внешнеполитического курса «Добрососедство прежде всего» (*Neighbourhood First*). При этом, хотя Нью-Дели предпринимает значительные усилия для реализации международных интеграционных проектов в регионе, сами

⁶ Address by Mr. Pranab Mukherjee, Hon'ble Minister for External Affairs at National Defence College, New Delhi, 3rd November, 2008 India's Security Challenges and Foreign Policy Imperatives. URL: <https://mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/1767/Address+by+Mr+Pranab+Muk> (дата обращения: 08.02.2020).

эти проекты носят спорадический или ограниченный (в первую очередь по объемам финансовых вливаний) характер.

Для определения уровня развития двусторонних связей Нью-Дели и Пекина с Тхимпху и Катманду, глубины их соперничества необходимо разобраться в степени самостоятельности малых гималайских государств, что лучше всего позволят сделать следующие показатели:

- 1) самостоятельность Бутана и Непала в проведении внешней политики;
- 2) степень экономической зависимости малых стран от Индии и Китая;
- 3) проекты инфраструктурного развития Бутана и Непала.

Специфика двусторонних контактов в субрегионе

Внешнеполитические курсы Бутана и Непала определяются их географией. Два малых государства, зажатые между азиатскими гигантами, не имеющие выхода к морю, изначально вынуждены ориентироваться на своих соседей. В XIX–XX вв. им пришлось отказаться от политики изоляционизма под давлением Британской империи. Британцам же страны региона обязаны нынешними границами, проведенными зачастую без учета исторически сложившихся культурных и этнических рубежей.

Исторические связи Бутана с Тибетом, отсутствие четкой делимитации границ, а впоследствии и включение в 1951 г. Тибета в состав Китайской Народной Республики предопределили траекторию развития двусторонних отношений Тхимпху и Пекина. Формально суверенный Бутан в течение всего XX в. фактически нельзя было назвать государством, обладающим международной правосубъектностью в привычном смысле этого слова. После ухода Великобритании из Южной Азии правопреемницей Британского Раджа⁷ в отношении с малым государством стала Индия, которая рассматривала Бутан как свой протекторат. К примеру, согласно «Договору о вечном мире и дружбе» 1949 г., правительство Бутана обязано было руководствоваться рекомендациями индийской стороны в отношении своих внешних связей⁸. Малое государство и сегодня ищет поддержку и защиту у Индии, а также ориентируется на развитие торгово-экономических отношений с ней. Это обуславливает его глубокую зависимость от своего южного соседа. Нью-Дели обеспечивает не только безопасность гималайского государства, но и является крупнейшим инвестором в экономику страны (главным образом в гидроэнергетическую отрасль) и торговым партнером. Подобная односторонняя зависимость служит достаточно прочным фундаментом для поддержания духа «тесной дружбы» и «особых отношений» с малым соседом. В 2007 г. договор 1949 г. был пересмотрен, и Бутан получил большую степень автономии в проведении внешнеполитического курса. Страна является государством-членом ООН и ряда подведомственных ей подразделений, равно как и ряда других международных объединений и организаций. Однако сохранение представительства Индией интересов Бутана в международных структурах явно свидетельствует о зависимости Тхимпху от соседа на международной арене. К примеру, подобная ситуация сохраняется с единым представителем обеих стран, а также Бангладеш, Мальдив и Шри-Ланки в рамках Глобального экологического фонда.

За последние десятилетия Бутан расширил круг стран, с которыми установлены дипломатические отношения. Однако до сих пор официальные

⁷ Британский Радж – период британского управления Индией в 1958-1947 гг. – *Прим. ред.*

⁸ Treaty of Perpetual Peace and Friendship Between the Government of India and the Government of Bhutan, 8 August 1949. (Article II). URL: <http://www.commonlii.org/in/other/treaties/INTSer/1949/14.html> (дата обращения: 01.02.2020).

контакты установлены лишь с 53 государствами мира⁹. С остальными работа ведется, как правило, через дипломатическое представительство страны в Нью-Дели. Между тем, с КНР дипломатические отношения не установлены и сохраняется напряженность из-за пограничного спора; она дала о себе знать в 2017 г. и привела к противостоянию Индии и Китая на плато Доклам. В 2020 г. обстановка вновь обострилась из-за озвученных Пекином претензий на территории, относящиеся к заповеднику Сактен, расположенному на востоке Бутана. Однако, несмотря на сохраняющиеся противоречия, неформальные и рабочие контакты между КНР и Бутаном все же были установлены еще с 1980-х годов¹⁰; в ходе этих контактов обсуждаются и возможности для развития сотрудничества. Представляется, что эта тенденция не только сохранится, но и усилится (даже несмотря на пандемию COVID-19). Этому способствует растущая зависимость от китайских инвестиций, необходимость поддержания товарообмена, стремление диверсифицировать внешнеполитические контакты и желание перемен у молодого поколения.

Более сложный путь балансирования между Индией и Китаем избрал Непал. По сравнению с Бутаном страна проявляет большую активность в установлении международных связей, что продиктовано прежде всего ее социально-экономическими нуждами. В духе Движения неприсоединения, участником которого Катманду стал в 1950-х гг., он стремится развивать отношения с наиболее широким кругом партнеров. Причиной тому на начальном этапе могла послужить личная позиция короля Непала Махендры, стремившегося сохранить свое привилегированное положение в условиях, когда Нью-Дели, по сути, выстраивал основы непальской государственности в начале 1950-х гг.¹¹. Сегодня Непал извлекает выгоды из своего географического положения, пытаясь сотрудничать с обоими соседями. Так, Непал установил дипломатические отношения с КНР в 1955 г. Катманду участвует в работе международных организаций системы ООН и региональных интеграционных инициативах Индии и Китая – Инициативе Бенгальского залива по многостороннему техническому и экономическому сотрудничеству (БИМСТЭК) и «Один пояс, один путь». Недовольство Катманду чрезмерной «опекой» Нью-Дели во внутривнутриполитических вопросах, которая подкреплялась достаточно длительное время пунктами двустороннего «Договора о мире и дружбе» 1950 г., привело к ухудшению отношений и поиску альтернативы, которой закономерно стал Пекин. Непал неоднократно заявлял о необходимости пересмотра условий договора и, в конечном счете, обе стороны согласились адаптировать его к современным условиям, но, несмотря на несколько раундов переговоров, все еще не пришли к согласию по содержательной части¹². Отношения Непала и Индии развивались неравномерно: от охлаждения до нормализации на протяжении всего XX в. Один из последних витков напряженности ознаменовался неофициальной торговой блокадой, предпринятой в конце 2015 г. Индией в связи с самостоятельным принятием Непалом конституции и беспорядками в поясе

⁹ Bilateral Relations. Ministry of Foreign Affairs of the Royal Government of Bhutan. URL: https://www.mfa.gov.bt/?page_id=59 (дата обращения: 01.02.2020).

¹⁰ Thierry Mathou. Bhutan-China Relations: towards a New Step in Himalayan Politics. URL: <https://www.bhutanstudies.org.bt/publicationFiles/ConferenceProceedings/SpiderAndPiglet/19-Spdr&Pglt.pdf> (дата обращения: 01.02.2020).

¹¹ Лунёв С.И. Регионализация и интеграция: Индия и Южная Азия. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 208.

¹² Shri V. Muraleedharan. Answer of the Minister of State in the Ministry of External Affairs Shri V. Muraleedharan to the Question No. 3776 of Lok Sabha. Ministry of External Affairs, Government of India. URL: <https://mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/32186/question+no3776+status+of+epg> (дата обращения: 02.02.2020).

Тераи¹³. Эта блокада нанесла чувствительный удар по экономике Непала ввиду ее глубокой зависимости от индийской и лишь способствовала еще большему сближению Катманду с Пекином.

Участие держав в экономиках Бутана и Непала

Специализация экономики и внешнеторговый баланс являются сегодня наиболее объективными показателями зависимости национальной экономики от внешних факторов.

Безусловным лидером в торговле с Бутаном остается Индия. По официальным данным Министерства финансов Бутана, за девять месяцев 2019 г. на Индию пришлось 80,2% всей внешней торговли страны. Основными статьями импорта остаются металлы, продукты машиностроения, механизмы и запчасти к ним, транспортные средства, изделия из пластика и резины, продукты питания, табак, полезные ископаемые. Экспортируются главным образом электроэнергия, металлы и изделия из них, полезные ископаемые, древесина, продукты сельского хозяйства (овощи). Вместе с тем, если говорить о Китае (без учета Гонконга и Тайваня), то в списке внешнеторговых партнеров за указанный период он занимает второе место (по импорту) с объемом товарооборота более 1,93 млрд нгултрумов¹⁴. Из КНР ввозится достаточно широкий ассортимент товаров и изделий таких отраслей, как машиностроение, химическая промышленность, высокотехнологичная продукция, импортируются также продукты питания, предметы быта и гигиены. Экспортировал Бутан главным образом товары ремесленного характера (ручного производства) и чай¹⁵. Инвестиции в гималайское государство по большей части идут из Индии (порядка 45%)¹⁶ – прежде всего в гидроэнергетические проекты и такие отрасли экономики, как металлургия, цементное производство, химическая и текстильная промышленность. Будучи страной-клиентом Индии, занимающей негативную позицию в отношении инициативы «Один пояс, один путь», Бутан не участвует в ее работе и не вовлечен в соответствующие китайские инвестиционные проекты. При этом КНР входит в десятку ключевых инвесторов в экономику Бутана, направляя средства главным образом в туристический и гостиничный сегменты сферы услуг¹⁷.

Главным внешнеторговым партнером для Непала, несмотря на попытки диверсифицировать внешнеполитический курс, по-прежнему также остается Индия. Она обеспечивает 65,4% импорта (продукты питания, строительной, химической, фармацевтической и других отраслей промышленности) и 69% экспорта. Основными статьями последнего остаются сельскохозяйственные продукты (земледелия, животноводства, лесоводства), текстильные и ремесленные товары. Несмотря на громкие заявления о «вечной дружбе» между Катманду и Пекином, на Китай

¹³ Thapa defends statute, calls blockade unlawful // Kathmandu Post. 05.11.2015. URL: <https://kathmandupost.com/national/2015/11/05/thapa-defends-statute-calls-blockade-unlawful> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁴ Около 27 млн долл. США (по курсу на 08.02.2020).

¹⁵ Bhutan Trade Statistics. Ministry of Finance of the Royal Government of Bhutan. URL: <https://www.mof.gov.bt/publications/reports/bhutan-trade-statistics/> (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁶ FDI Annual Report 2019. Ministry of Economic Affairs of the Royal Government of Bhutan. URL: <https://www.moea.gov.bt/wp-content/uploads/2017/10/FDI-Annual-Report-2019.pdf> (дата обращения: 08.02.2020).

¹⁷ Tshering Dorji. Bhutan's Foreign Direct Investment Saw 10 Fold Increase From 2017 // Daily Bhutan. 24.02.2019. URL: <https://www.dailybhutan.com/article/bhutan-s-foreign-direct-investment-saw-10-fold-increase-from-2017-singapore-and-thailand-top-investors-in-the-service-sector> (дата обращения: 08.02.2020).

приходится лишь около 14% импорта и 2,1% экспорта¹⁸. Интересно, что этот уровень достигнут в условиях предоставления Китаем беспошлинного и неквотируемого доступа на внутренний рынок непальским товарам легкой промышленности, гигиены и другим продуктам повседневного спроса¹⁹. Помимо торговли значительные вложения в экономику Непала КНР делает в виде грантов (на безвозмездной основе), беспроцентных займов и займов на льготных условиях для проектов по развитию транспортной инфраструктуры, здравоохранения, образования, оптимизации использования водных ресурсов и в других областях.

Связывающие пути

Одним из ключевых факторов, обуславливающих поддержание и развитие экономического взаимодействия между государствами, является транспортная инфраструктура. В этом отношении пример гималайских стран достаточно красноречив: Бутан и Китай до сих пор не имеют сухопутного пограничного пункта пересечения границы, равно как и прямого авиарейса. По этой причине для того, чтобы, например, добраться из Тибета в Бутан или наоборот, нужно проследовать через третью страну (ближайшим вариантом маршрута является Катманду). Между тем с Индией Бутан соединяет автомагистраль *АН48*, пункты пересечения границы открыты как для туристов, так и для грузоперевозок.

Финансирование Китаем социально значимых и экономических проектов в Непале преимущественно идет посредством вовлечения в инициативу «Один пояс, один путь». Масштабы дорожных работ за последние годы значительно увеличились, будь то реконструкция кольцевой автодороги Катманду, модернизация дороги Сярубенси-Расувагади, автодороги Кодари и восстановление пограничных мостов в Кодари и Расувагади, строительство международного аэропорта Покхары, либо планируемый железнодорожный проект Катманду-Покхара-Лумбини²⁰.

Транспортное сообщение Непала с Индией помимо авиaperевозок представлено авто- и железнодорожными путями. Старейшая и ключевая автомобильная дорога соединяет Непал с Индией через Биргандж – Трибхуван. Другой крупнейшей магистралью, пересекающей страну с запада на восток и выходящей к соответствующим границам с Индией, является шоссе Махендра. Регулярные железнодорожные грузоперевозки осуществляются между Раксаулом (штат Бихар, Индия) и Бирганджем (Непал), строятся железные дороги между Джейнагаром (Бихар, Индия) и Курта (Непал), Джогбани (Бихар, Индия) и Биратнагаром (Непал), Джейнагар (Индия) и Барбидасом (Непал). Две последние планировалось запустить в 2020 г.²¹, остальные варианты железнодорожного сообщения находятся либо на стадии разработки, либо согласования проекта.

Слаборазвитая система дорожной инфраструктуры является характерной особенностью Южной Азии и в особенности горных районов, на которые приходится большая часть территории Непала и Бутана. Сегодня строительство новых

¹⁸ Top countries by value Import/Export [USD (\$)]. Government of Nepal, Ministry of Commerce and Supplies Trade and Export Promotion Centre URL: <http://www.efourcore.com.np/tepcdatabank/topcountry.php?txtmode=search> (дата обращения: 02.02.2020).

¹⁹ *Krishana Prasain*. Earnings from exports to China plunge 29 percent // Kathmandu Post. 24.06.2019. URL: <https://kathmandupost.com/money/2019/06/24/earnings-from-exports-to-china-plunge-29-percent> (дата обращения: 02.02.2020).

²⁰ Nepal-China Relations. Ministry of Foreign Affairs of the Government of Nepal. URL: <https://mofa.gov.np/nepal-china-relations/> (дата обращения: 05.02.2020).

²¹ *Prerna Katiyar*. How poor rail connectivity is acting as a hindrance to India's Act East policy // The Economic Times. 20.10.2019. URL: <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/how-poor-rail-connectivity-is-acting-as-a-hindrance-to-indias-act-east-policy/articleshow/71665523.cms?from=mdr> (дата обращения: 06.02.2020).

транспортных магистралей и реконструкция имеющихся во многом зависит от инвестиций Индии и Китая.

Перспективы работы в формате БРИКС

Очевидно, что Дели и Пекин стремятся создать круг лояльных или зависимых от них государств, реализуя экономические инициативы в прилегающих государствах и уделяя особое внимание стратегии добрососедства. Очевидно, что соперничество между Индией и Китаем в регионе продолжится. Столь же очевидно, что они будут и дальше сотрудничать по теме будущего мироустройства и отдельным вопросам повестки дня. Участие в БРИКС не накладывает нормативных ограничений на деятельность стран, помогая наладить диалог по важным для пяти стран проблемам и координировать позиции.

Роль БРИКС в разрешении проблем субрегиона состоит преимущественно в предоставлении диалоговой площадки для обсуждения двусторонних вопросов. Так, именно обсуждение пограничной проблемы на полях встреч в рамках БРИКС привело к деэскалации на плато Доклам в 2017 г. Контакты по линии БРИКС помогли организовать проведение двух неформальных встреч лидеров в Ухане (2018 г., Китай) и Махабалиपुरаме (2019 г., Индия). Готовность к диалогу и стремление избежать полномасштабной эскалации проявилась в ходе событий 2020 г. после обострения конфликта на границе в Ладакхе и протекционистских действий правительства Индии. Так, встреча глав МИД стран БРИКС в начале сентября 2020 г. помогла разрядить обстановку. Таким образом, контакты, которые налаживаются и расширяются с каждым годом на площадке объединения БРИКС, должны удерживать от чрезмерно резкой взаимной реакции двух ядерных держав и способствовать поиску новых путей урегулирования давних споров.

Что касается включения Бутана и Непала непосредственно в работу БРИКС, то они не носят систематического характера и служат лишь дополнением к двусторонним отношениям региональных гигантов с малыми государствами. Хотя перспективы для этого есть. Как известно, в 2017 г. с подачи китайской стороны оформилась идея сотрудничества в формате «БРИКС плюс». Он подразумевает вовлечение в мероприятия, проводимые в рамках встреч БРИКС, руководителей иных государств, представляющих особый стратегический интерес для всего объединения или страны-председателя в текущем году. Похожая практика в отношении сопредельных для организаторов стран применялась и ранее, в том числе и в отношении Тхимпху и Катманду. Так, например, в рамках саммита пяти стран 15–16 октября 2016 г. в Гоа (Индия) для участия в расширенной сессии были приглашены руководители стран БИМСТЕК, в которую входят Бангладеш, Бутан, Индия, Мьянма, Непал, Шри-Ланка, Таиланд²². Настоящая практика в отношении Катманду и Тхимпху не получила активного применения, отношения, как и прежде, выстраиваются в основном на двусторонней основе. Данный факт может быть обусловлен нежеланием руководства Индии предоставлять еще одну площадку для продвижения китайской инициативы «Один пояс, один путь», в которую уже вовлечены большинство стран Южной Азии.

При этом формат «БРИКС аутрич» (*BRICS outreach*), подразумевающий привлечение к встречам глав государств и правительств БРИКС стран-соседей председательствующего в текущем году государства, сохранит свою актуальность. Он в полной мере соответствует духу объединения, целям выстраивания справедливого и многополярного устройства мировой архитектуры, принципам

²² Премьер Индии пригласил глав стран объединения BIMSTEC на саммит БРИКС. Материалы МИА «Россия сегодня». URL: <https://ria.ru/world/20160913/1476765151.html> (дата обращения: 05.02.2020).

равноправия и сотрудничества государств. Вместе с тем, представляется, что его потенциал не реализуется в полной мере. Само объединение и подобный формат работы с третьими странами вполне можно было бы использовать в качестве стартовой площадки для возобновления переговоров по преодолению конфликтных моментов в отношениях. К примеру, в комплексе спорных вопросов между Индией и Китаем одна из наиболее острых проблем – тлеющее противостояние в точке сопряжения государственных границ Бутана, Индии и Китая в Гималаях. Три страны могли бы использовать общую позитивную повестку дня объединения для поиска взаимоприемлемых пунктов совместной работы и, в перспективе, урегулирования конфликта. Активное использование имеющихся в рамках БРИКС возможностей и механизмов может способствовать не только упрочнению его позиций в трансформирующейся мировой архитектуре, но и отвечает интересам всех сторон.

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, Бутан и Непал, занимающие стратегически важное гималайское пространство между Китаем и Индией, с середины XX в. превратились в зону соперничества Нью-Дели и Пекина. Хотя позиции Дели выглядят более устойчивыми в силу целого ряда факторов, растущие возможности Пекина, его увеличивающаяся активность в сопредельных странах способствуют росту его влияния. Индикатором этого процесса может служить укрепление связей между Китаем и Непалом.

Во-вторых, в настоящий момент БРИКС играет важную роль в стабилизации двусторонних отношений Индии и Китая в периоды обострения, предоставляя площадку для проведения переговоров и способствуя поиску общих решений в условиях заинтересованности Нью-Дели и Пекина в дальнейшем сотрудничестве при формировании нового миропорядка.

В-третьих, формат «БРИКС плюс», который мог бы способствовать решению субрегиональных проблем, фактически парализован из-за того, что в глазах индийских элит он ассоциируется с Китаем и служит инструментом наращивания китайского влияния.

В-четвертых, в этой связи наиболее перспективным выглядит формат «БРИКС аутрич», позволяющий наладить диалог в многостороннем формате с участием Индии, Китая и гималайских государств. В настоящий момент, однако, возможности этого формата не осознаются в полной мере ни Нью-Дели, ни Пекином.

В целом разрешение имеющихся в регионе споров возможно только через двусторонние договоренности между Индией и Китаем. В свою очередь, перспективы нормализации их отношений зависят от уровня взаимного доверия, повышению которого объективно способствует их участие в формате БРИКС.

Abstracts

Global Governance: approaches, context, actors

Daniil Polulyakh. What global governance theory do we need?

Ph.D., Assistant, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: polulyakhdanil@mail.ru.

Abstract: Global governance researchers should take existing criticism of their work seriously and take it into account in a new generation of scholarship. In previous generations, the theory of global governance was outlined, various theoretical and analytical approaches were proposed, and rich empirical material was collected in various issue-areas of global governance. Without denying the merits of previous generations, the new generation should develop global governance primarily as an analytical tool for the study of world politics, which task is to identify mechanisms of world regulation, the patterns of their functioning and to predict changes. To achieve this, researchers should focus on codification of governance mechanisms, the study of politics, space and the dynamics of global governance in the framework of mid-level theories.

Keywords: global governance, international relations theory, world politics, turbulence in world politics.

Sergey Arteev. New political spaces in the post-westphalian world

Ph.D. (Politics), Research Fellow, Section for Analysis of Political Change and Identity, IMEMO RAS. E-mail: artsp7@yandex.ru.

The paper examines the phenomenon of "new political spaces" (NPS) as an important part of the emerging world order. The author identifies five main approaches to the allocation of NPS in current scientific discourse. The key characteristics of NPS and methodological approaches that are followed by leading researchers are identified. It is noted that NPS have two types – "geographical" (geographically determined) and "sociological" (geographically independent). The author comes to the conclusion that the role of "sociological" space will grow.

Keywords: new political spaces, a new world order, common spaces, an international region, a space without a common territory, new actors.

Anastasia Bordovskikh. Ecological transition as a new strategy of political power

Ph.D. (Politics), Senior Researcher, Department of Political Analysis, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: a_bordovskikh@hotmail.ru.

Abstract: The article attempts to develop a theoretical framework for the study of ecological transition as a new international political leadership strategy. An important aspect of forecasting its development is understanding the reasons for the increasing concern of states with environmental issues, as well as disclosing a common system of resources and tools that ensure the implementation of the strategy of "environmental power" in practice.

Keywords: Key words: ecological crisis, ecological transition, energy transit, smart power, soft power, hard power, green economy, national security.

Valeriya Romashkina. US-China economic confrontation: causes and contradictions

Ph.D., Associate Professor of the Department of World Economy of the Plekhanov Russian University of Economics. E-mail: Romashkina.VA@rea.ru.

Abstract: Exploring the problems of economic confrontation between the United States and China, the author analyzes the fundamental causes and contradictions of two models of economic development collision. The Chinese economic model, which in many respects differs from the liberal model of development of Western countries, made it possible to create a dominant force in the global economy, to catch up (and in some cases overtake) the United States in terms of economic development, foreign trade, foreign direct investments, military-political power and become an example for other developing countries. China has created viable international economic initiatives and financial institutions in the Asia-Pacific region, bypassing US initiatives. In a time of global uncertainty amid the COVID-19 pandemic, traditional development models could undergo a major transformation in favor of innovative solutions, followed by the global community.

The possibilities and risks for the development of the Russian economy and energy in the course of the struggle for leadership between the United States and China are considered.

Keywords: USA, China, economic model of development, economic policy, international trade agreements, trade war, pandemic, a crisis.

Xenia Chudinova. "Trade Wars" between the United States and Japan and the United States and China: history and prospects

Research Fellow, Center for North American Studies Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences. E-mail: xenia.chudinova@gmail.com.

Abstract: The contemporary protectionist policy of the United States is not at all President Trump's administration prerogative. Past administrations resorted to protecting American manufacturers with tariffs and "voluntary export restrictions" imposed on trade partners quite often. At one time trade contradictions between the United States with Japan were extremely deep, and a number of bilateral trade issues, as can be seen from negotiations agenda even now, are yet to be resolved. It makes sense to compare the claims made by the United States at different times to Japan with the claims put forward now against China. Perhaps an analysis of old trade conflicts could help to find ways out of new ones, especially since some of the issues causing outrage on the American side are still the same, although the main target of claims has changed: China has taken Japan's place.

Keywords: trade deficit, trade wars, USA, Japan, China, export restrictions, tariffs.

Kristina Voda. China, Japan and South Korea in UN Peacekeeping operations

Ph.D., Senior Researcher, Center for Asia-Pacific studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. E-mail: vodakris@gmail.com.

Abstract. The article aims to compare the approaches of China, Japan and the Republic of Korea for participation in UN peacekeeping operations. The author analyzes the incentives and features of the peacekeeping activities of the three East Asian states, as well as determines the possibilities and limitations for their interaction in this sphere. The article identifies legal, ideological, political and economic limitations that hinder their more active involvement in the UN peacekeeping operations. In the conclusion the author determines the military-political differences between Japan and the Republic of Korea that prevent their international interaction, including those related to the peacekeeping operations.

Keywords: China, Japan, Republic of Korea, peacekeeping, peacekeeping operations, blue helmets, UN, armed conflict.

Tools, opportunities and prospects for managing global economic processes

Ksenia Dubinkina. The problem of determining the subjects of regulation of global economic processes

Lecturer at the Department of International Organizations and World Political Processes, Faculty of World Politics, Lomonosov Moscow State University. E-mail: xenia.aleksandrovna@gmail.com

Abstract: The article deals with the subjects of regulation of global economic processes and the problem of changing their role in the international arena. The influence of transnational corporations, changes in their subject hypostasis and transformation into means of achieving the goals of other subjects of global political markets are analyzed. The role of individuals affiliated with transnational corporations as subjects of political markets is investigated, and the importance of political institutions for making decisions on the regulation of the world economy is shown.

Keywords: subjects of global political markets, transnational corporations, the G20, global economic processes, nation states

Alexander Bolshakov. Great Britain in the system of global economic governance: a change of strategy

Ph.D., Independent Researcher. E-mail: alvbolshakov@gmail.com

Abstract: The article analyzes the conditions of international competition that determine the policy of Great Britain within the framework of the institutions of global governance. After leaving the EU, the UK is revising its foreign economic strategy. Having lost the opportunity to participate in the development of European economic policy, it will become a recipient of the norms formed by the EU and other major players. The UK is forced to spend resources on solving procedural and technical problems, without claiming leadership positions in international organizations. The author concludes that in the current circumstances, the UK lacks institutional levers for the implementation of global ambitions and that in the foreseeable future its main efforts will be aimed at minimizing economic losses.

Keywords: UK, EU, WTO, IMF, UN, Commonwealth of Nations, global regulation

Kirill Nikulin. The corporate nature of Spanish green energy

Junior Researcher at the Center for European Studies, Primakov Institute of World Economy and International Relations (IMEMO RAS). E-mail: nikulin@imemo.ru.

Abstract: One of the most important trends in the energy sector in recent decades has been the active development of renewable energy. The EU countries are facing ambitious tasks for the development of renewable energy in the framework of the implementation of numerous supranational Directives. Spain is well ahead of the greening of the electricity production process introducing even more ambitious plans within the country. The article analyzes the current state of renewable energy in Spain, examines the main incentive measures and programs at the national and supranational levels that determine the development of the Spanish green agenda. It is noted that such a significant leap in the development of renewable energy sources in Spain is due, on the one hand, to the relevance of the development of green technologies, and on the other, to the development of the Spanish private corporate renewable energy sector. In the current crisis conditions, there is a danger of disruption of the previously agreed Spanish target standards in the development of renewable energy due to the unprecedented pressure on the budget and political motives.

Keywords: Spain, EU, renewable energy, green energy, alternative energy

Anna Gutnik. Government regulation of FDI in Poland

Research Fellow at the Center for European Studies, Primakov Institute of World Economy and International Relations (IMEMO RAS). E-mail: annгутник@mail.ru

Abstract: This article identifies the main trends in the flow of foreign direct investment in the Visegrad group countries since 1990. up to present. The analysis of the inflow of foreign investment into the economy of Poland, as a country with the largest economy, which for a long time retained the leadership in attracting foreign direct investment among the countries of the Visegrad Four, is carried out. The article analyzes the current trends of attracting of FDI in the economy of Poland and the state regulation machinery of inward FDI. Presents the main problems in the field of investment activity, including problems associated with a complex political and economic situation in the world community

Keywords: Visegrad Group, Poland, foreign direct investment, the investment attractiveness, foreign direct investment dynamics, investment climate

Almira Nagimova. Investment Strategies of Multilateral Development Banks in Post-Soviet Central Asia and the Transcaucasus: The Case of the Islamic Development Bank

Ph.D., Senior Researcher, Institute of International Relations, Kazan Federal University. E-mail: nagimova_almira@mail.ru

Abstract. This article presents the study results of the investment strategy features of the Islamic Development Bank in the territory of the countries of Central Asia and the Caucasus. Based on the analysis of 385 cross-border bank transactions for the period 1990–2020 the total volume of investments directed to this region was calculated. In addition, the bank's co-investors, geographic and sectoral specifics of investments were identified. The key transactions of the Islamic

Development Bank in the region are presented. The size of the bank's investments in the Islamic finance industry development in the region is estimated.

Keywords: Islamic Development Bank, IDB, Islamic finance, investments, Central Asia, Transcaucasia, CIS.

Acknowledgements: This article was prepared with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research within the framework of scientific project No. 19-310-60002 "Islamic finance in the post-Soviet space: challenges and opportunities for investment growth in the CIS countries"

Social and humanitarian global and regional problems

Anton Afanasyev. Scientific Diplomacy as a tool of global interaction

Ph.D., Senior Researcher, Southern Federal University. E-mail: afanasyevanton@sfedu.ru.

Abstract: The article discusses approaches to defining science diplomacy, strategies for its application and the prospects for scientific diplomacy as a mechanism for strengthening bilateral and multilateral interaction and international cooperation during and after a global pandemic. It is concluded that scientific diplomacy has significant potential to solve global challenges and to contribute to the implementation of the sustainable development goals.

Keywords: scientific diplomacy, international cooperation, global challenges, pandemic

Alexandra Sidorova. Massive open online courses as a tool for global governance

Ph.D., Associate Professor of the Department of Theory and Methodology of State and Municipal Administration, Faculty of Public Administration, Lomonosov Moscow State University. E-mail: sidorova_a@spa.msu.ru.

Abstract: The article is devoted to the analysis of massive open online courses (MOOCs) as one of the modern forms of digital education, as well as an assessment of the possibilities of considering MOOCs as a tool of global governance. The increasing popularity of MOOCs, their broad opportunities to shape the attitude of listeners to socio-economic problems and influence the relevance of issues on the agenda give reason to consider MOOCs as a tool of global governance. It is concluded that it is necessary to expand the participation of Russian universities in the global mass open education system within the framework of popular platforms, as well as to develop their own effectively functioning online education platform. Among the tasks of this platform is to ensure equal access to the education system (especially in the context of global threats), as well as to strengthen the positive image of Russian science and education in the world arena.

Keywords: massive open online courses, digital education, university, e-learning, higher education system, open education.

Leili Rustamova. International sports organizations and TNCs in global governance

Ph.D., lecturer at the Department of World Politics, Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences. E-mail: leili-rustamova@yandex.ru.

Abstract: The article focuses on the features of the participation of international sports organizations (ISO) in the processes of global governance. It provides the analysis of the main programs to promote international development through sports of such organizations as the IOC, FIFA, UEFA, as well as a number of programs of transnational companies that are involved in the processes of global governance through joining the UN Global Compact initiative. Having an independent status, guided by the principles of political apathy of sport, international sports organizations work closely with UN agencies in solving the problems of poverty, the spread of pandemic diseases, environmental degradation, which are not directly related to sports, but have an indirect impact on the possibilities of popularizing sports. The article also examines the latest trends in the field of sports regulation, namely the attempts of the states to use the possibilities of sports in interstate confrontation and to put the activities of MCOs under their control.

Key words: international sports organizations, IOC, FIFA, WADA, global governance, UN global treaty, sports TNCs.

Pavel Koshkin. "Deepfakes" - a new technological challenge in international relations

Ph.D. (Philology), Senior Researcher, Institute of the USA and Canada RAS. E-mail: pasha.koshkin@gmail.com.

This article analyzes the phenomenon of "deepfakes", that is, the use of artificial intelligence algorithms to create realistic but fabricated video or audio materials. The author analyzes the problem in a historical and contemporary context, talking about the "predecessors" and modern manifestations of such technologies. The article describes the factors of the formation of "deepfakes", as well as analyzes the properties of the human psyche, which make the modern audience more vulnerable to such forgeries. In conclusion, the author offers ways to solve the problem at the domestic political, international, legal and technological levels.

Keywords: deepfakes, fake news, propaganda, internet, media, digital revolution, international relations.

Liudmila Kleshchenko. Activities of the international human rights organizations in Latin America

Ph.D., Senior lecturer of the Department of Political Science, Faculty of History and Social Sciences, The Herzen State Pedagogical University of Russia. E-mail: ludmila.popova2011@yandex.ru

Abstract: The article analyzes such aspects of the activities of international human rights organizations

as the structure and content of their annual reports, the pattern of the interaction of international human rights organizations with national governments of the region, as well as the image of international human rights organizations in the largest Latin American media. Reports and statements by human rights organizations can be used to manipulate public opinion and delegitimize power. In turn, the image of international human rights organizations constructed in the mass media discourse is ambiguous and is largely determined by the ideological orientations of the publication.

Keywords: international organizations, human rights, human rights activities, Amnesty International, Latin America.

Regional responses to global challenges

Elizaveta Matyukhova. Germany's activities on migration issues in the G20

Senior research assistant, Sector of International Organizations and Global Political Regulation, Department of International Political Problems, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. E-mail: elizabeth080597@yandex.ru.

Abstract: This article examines the problem of migration management in the modern world. As the most affected country during the 2015 migration crisis in the European Union, Germany assumed a leading role in migration management not only within the national-state, but also at the intergovernmental level. In this regard, the G20, as an important informal forum of global governance, bringing together the world's leading economic and political powers, provides Germany with a unique opportunity to promote its experience in migration management to shape the global agenda.

Keywords: Germany, G20, T20, Platform G20 Insights, migration crisis, migration policy.

Anna Shoghunts. The specifics of migration regulation: Italian approaches

Postgraduate student, Institute of Europe RAS. E-mail: annashoghunts@mail.ru.

Abstract: In the context of globalization and blurring borders, the governance of migration flows in countries of destination remains at the top of the agenda, especially in the European Union, that was affected by the migration crisis of 2015, which was the result of a whole range of political and socio-economic processes taking place in Europe, North Africa and the Middle East. The purpose of the article is to examine the features of the migration regulation system in Italy through the concept of multi-level governance. The article examines the decisions and measures taken by the first and second governments of Giuseppe Conte, both globally and domestically, in an attempt to

limit the massive migrant flows. Article contributes to the study of the Italian experience of governance of migration and the impact of globalization on migration policy in Italy.

Keywords: globalization, regulation of migration, multi-level governance approach, Global compact, Italy, European Union

Vadim Trukhachev. Globalisation: a view from the Czech Republic and Austria

Ph.D., Associate Professor, Faculty of international relations and foreign regional studies, Russian State University for the Humanities (RSUH). E-mail: vadimvts@mail.ru.

The article provides a comparative analysis of the perception of the processes of globalization and regionalization in small European countries using the example of neighboring countries - the Czech Republic and Austria. There are many similarities in the policies of both countries: they view regionalization as a step on the path to globalization and see the European Union as a tool for promoting their interests in the global world. But on the basis of the analysis the author concludes that the differences in approaches to global and regional processes between them are found much more than in common, while the Austrians show a better readiness and adaptability to activities in the context of globalization than the Czechs.

Keywords: Czech Republic, Austria, European Union, globalization, NATO, nationalism.

Polina Sokolova. The Balkans Case-Study: Global Governance in Conflict Resolution

Ph.D., Research Fellow, Department for European Political Studies, IMEMO RAS. E-mail: p_sokolova@mail.ru.

The article analyses international organizations' involvement in the resolution of the Yugoslav Crisis in the 90-s. It presents the overview of UN, NATO and EU missions on the ground during the hot phase of the conflicts as well as the current structural composition of the institutions that provide security in the region. It traces steps of new global institutions' formation. The author comes to the conclusion that the UN remains the only legitimate global security framework and its Security Council resolutions define the presentday security architecture in the region and structure global effort in conflict management. However, more pressure on the course of conflict management on the ground may be exerted by particular initiatives proposed by countries or groups of states influential in the region. That runs contrary to the idea of global governance in conflict resolution which implies coordinated international approach.

Keywords: Balkans, Conflict Resolution, UN, NATO, EU, Russia.

Aleksandar Djokic. The "mini-Shengen" initiative as a model of regional integration of the Western Balkans – an extension or a substitute for European integration?

Ph.D. student and assistant, Peoples Friendship University of Russia, Faculty of Humanitarian and Social Sciences. E-mail: aleksandardjokic262@gmail.com

The article analyzes the processes of integration in the Western Balkans region, namely the "mini-Shengen" initiative. The potential and possibilities of this project are in the focus of analysis in this article. The research is based upon the neofunctionalist approach of explaining projects of integration, as well as the rational choice theory through the model of liberal intergovernmentalism. The author concludes that the "mini-Shengen" initiative could be really helpful for the Western Balkans region, but two main obstacles on that way are indeterminate debates between Balkan countries and absence of interest of EU to see an establishment of another independent block in the region.

Keywords: Projects of integration, EU, Western Balkans, mini-Schengen, Serbia

Anton Boreiko. Protests in Chile and Bolivia: a global crisis at the regional level

Reserch Fellow, Institute for Latin America Studies RAS. E-mail: polidekt@gmail.com

The article analyzes the reasons for the sharp increase in protest activity in Chile and Bolivia in the autumn of 2019. Studying this case, the author examines the main contradictions of the contemporary system of international relations, as well as the specifics with which these contradictions manifest themselves at the regional level – in Latin America. The author comes to the conclusion that the increase in instability is a natural consequence of the deep political and economic crisis affecting the foundations of the post-bipolar world order.

Keywords: Latin America, protests, social inequality, Evo Morales, Bolivia, Chile, deglobalization, crisis, political economy, world-system analysis.

Alexandra Arabadzhyan. ALBA as a Latin-American alternative to neoliberal globalization

Junior Research Fellow, Center for Development and Modernization Studies, IMEMO RAS. E-mail: aleche28@gmail.com.

The article examines the activities of an integration association in the Latin American region - the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA). It shows the main goals of integration and projects in socio-economic sphere, analyzes international and regional context of the emergence of the organization and covers the "left turn", explaining the reason for Venezuela, Bolivia, Nicaragua and Ecuador to enter the alliance. Furthermore, the paper demonstrates how the participating countries developed a common position on a number of political aspects of the world and regional agenda. The author investigates the causes that provoked a decline in activity within the organization, with particular attention to the shifts in political leadership in Ecuador and Bolivia, as well as the internal challenges that the founding members of ALBA (Venezuela and Cuba) have to tackle. The analysis touches upon several aspects of the current situation in the context of the coronavirus infection pandemic in 2020. Finally, the paper forecasts that the organization will most likely not be able to overcome the crisis in the near future, but its members will continue to develop a common stance on foreign policy questions and collaborate in the field of combating the pandemic. It is suggested that overcoming the economic problems of the integration process might be achieved through the involvement of other regional players (Mexico and Argentina), where the left forces came to power in 2018–2019.

Key words: Latin America, integration, USA, Cuba, Venezuela, neoliberalism, globalization.

Alexey Kupriyanov. Global Governance Structures in the Indian Ocean: Past, Present, Future

Ph.D., Head of Group on South Asia and Indian Ocean, Center for Asia Pacific Studies, IMEMO RAS. E-mail: a.kupriyanov@imemo.ru

The article is devoted to the study of the formation of global governance structures for the Indian Ocean. The author analyzes the formats of management of the Indian Ocean waters that existed in the past, highlighting among them the Portuguese, which was based on the monopoly of export trade, and the British, which was based on the monopoly of power. Existing structures, e.g. IORA and IONS are considered; the author believes that they are basically a type of a structure for consultations, and their further institutionalization is hampered by the lack of economic unity of the region and the difference in the goals of the participating states. In the future the formation of governance structures is possible in two cases: the achievement of the status of an absolute hegemon by India or another power, or the emergence of a common existential danger or opportunity.

Keywords: Indian Ocean, global governance, IONS, IORA.

Elsa Shirgazina. India, China and the "Himalayan belt" States: problems, prospects and possible role of BRICS

Post-graduate student, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. E-mail: elvenelanor@mail.ru.

Abstract: The article analyzes the geopolitical strategies of India and China in relation to the Himalayan mountains belt and the small states located within – Bhutan and Nepal. The relations are analyzed by examining the level of independence of foreign policies of the Himalayan countries, the development of trade and economic ties and bilateral transport infrastructure between them and their neighbors. The continuing contradictions between New Delhi and Beijing, including territorial ones, determine the significance of the South Asian sub-region not only for the four countries, but also for maintaining stability in the entire region and on the continent. One of the platforms for dialogue between India and China with a positive agenda is the BRICS, which potential can be used to balance conflict of interest.

Keywords: India, China, Bhutan, Nepal, Himalayan states, BRICS.

Продолжающееся издание ИМЭМО РАН «Мировое развитие»

Выпуск 1 (2005). ТНК в мировой политике и мировой экономике: проблемы, тенденции, перспективы

Выпуск 2 (2007). Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность

Выпуск 3 (2008). Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность

Выпуск 4 (2008). Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве

Выпуск 5 (2009). Россия в мировой экономике и международных отношений

Выпуск 6 (2010). Кризисные явления в мировой экономике и политике

Выпуск 7 (2012). Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы

Выпуск 8 (2012). Россия в системах международных связей: экономика, политика, безопасность

Выпуск 9 (2013). Человеческое измерение мировой экономики и политики

Выпуск 10 (2013). Конкуренция и конфликтность в мировой экономике и политике

Выпуск 11 (2013). Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты

Выпуск 12 (2014). Европейский союз в формирующемся миропорядке

Выпуск 13 (2014). Энергетика и инновации на перекрестках мировой политики

Выпуск 14 (2015). Вызовы для России в меняющемся мире

Выпуск 15 (2015). Энергетические рынки в период глобальных перемен

Выпуск 16 (2016). Интеграционные и дезинтеграционные процессы в мировой экономике и политике

Выпуск 17 (2017). Азиатско-Тихоокеанский регион: новый центр мировой политики и экономики?

Выпуск 18 (2017). Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике

Выпуск 19 (2018). «Глобальный Юг» в полицентричном миропорядке

Выпуск 20 (2019). Ближний Восток: взгляд молодых исследователей

Выпуск 21 (2019). Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов

Научное издание

Глобальное управление: кризис или трансформация?
(Мировое развитие. Выпуск 22)

Под редакцией:

*Алешина Александра Андреевича,
Барониной Юлии Алексеевны,
Борисовой Александры Романовны,
Вода Кристины Рудольфовны,
Киенко Елены Викторовны,
Мамедьярова Заура Аязовича,
Моисеевой Дарьи Эдуардовны,
Невской Анастасии Алексеевны,
Павловой Марии Сергеевны,
Тимофеева Павла Петровича,
Харитоновой Елены Марковны,
Хорольской Марии Витальевны*

Материалы конференции

*На обложке использована общедоступная иллюстрация из сети «Интернет»
в некоммерческих целях*

ISBN 978-5-9535-0590-1



9 785953 505901

Подписано в печать 09.04.2021
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 28,25 п.л., 18,4 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 3/2021

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23